

# 自然资源国家所有权的 双重权能结构

叶楹平<sup>\*</sup>

---

**内容提要：**自然资源国家所有权，以实现全体人民的公共福利为宗旨，具有多种社会功能，既要实现物尽其用、定分止争的规范任务，也要实现自然资源利益全民共享的“分配正义”。因此，它既具有一般所有权的共性，又具有显著的特殊性；在内容和效力上表现出双重性的权能结构，既具有私法性的权能，又具有公法性的权能。私法权能是自然资源国家所有权作为一种所有权的内在规定性内容，立法权、管理权、监督权和分配权等公法权能则保障着私法权能的行使不脱离自然资源国家所有权制度的目的和价值轨道。自然资源国家所有权权能体系的完善，必须充分彰显自然资源国有所有权的性质和内涵，需要建立民主制度和程序来保障这些权能的有效实现，从而维护自然资源国家所有权在促进自然资源有效利用和维护公共福利上的价值。

**关键词：**自然资源 国家所有权 所有权权能

---

## 引 言

在十八届三中、四中全会的两个“决定”中，中共中央都明确提出并阐述了健全自然资源产权制度的法治建设目标和要求。在自然资源立法目标与定位已经明确的情况下，如何健全自然资源产权制度就成为当前法治建设理论研究与实践探索的重大课题。在以生产资料公有制为基础的政治经济制度背景下，我国自然资源产权制度的基础和核心是国家所有权。然而，与一般所有权相比，自然资源国家所有权具有显著的特殊性，难以完全契合传统所有权的概念和理论，在既有的知识体系中难以对其自圆其说。<sup>〔1〕</sup>从立法上看，自然

---

<sup>\*</sup> 上海财经大学法学院副教授。

本文受到国家社科基金一般项目“健全自然资源国家所有权行使制度研究”（2015110553）和上海市教委科研创新项目（重点项目）“健全自然资源产权制度研究”（2014111148）的资助。

〔1〕 参见税兵：《自然资源国家所有权双阶构造说》，《法学研究》2013年第4期，第12页。

资源国家所有权的规范基础比较复杂,呈现出公法和私法交叉规范的混合形态。理论解释上的困难和规范基础的复杂性使得自然资源国家所有权变得有些高深莫测,公权论者有之,私权论者有之。在实践中,它被当作私权行使者有之,被当作公权行使者也有之。因此,如何完善和丰富立法,将自然资源国家所有权从宪法上的“全民所有”转化为现实,一直都是困扰我国理论与实践的一大难题。

面对理论和实践中的困境,有学者从所有权的经典概念出发,认为无论是从权利的主体和客体还是从权利的内容和效力角度而言,自然资源国家所有权都无法成立。<sup>[2]</sup>也有学者试图参照所有权的经典概念,对自然资源国家所有权制度进行改造,以符合所有权既有的知识体系要求。<sup>[3]</sup>那么,究竟是应当坚守所有权的经典概念而否认自然资源国家所有权,还是应当重新审视所有权的概念,结合自然资源国家所有权的独特性而另寻理论解释的途径?本文认为,针对自然资源国家所有权何以成立又如何能够实现的问题,难以简单地通过传统所有权概念的演绎得出结论。我们既不能因自然资源国家所有权的特殊性而否认其作为一种所有权的属性,也不能为了追求统一的所有权概念而对其进行削足适履的解释或改造。

与一般所有权相比,自然资源国家所有权确实存在许多独特性,这不仅表现在权利主体和权利客体上,而且表现在权利内容上。权利内容的特殊性既是引发自然资源国家所有权性质之争的主要原因,也是造成实践中自然资源国家所有权行使无序的重要原因。那么,自然资源国家所有权究竟具有什么样的法律效力,它的权利内容具体是什么?围绕这一问题,本文首先通过规范基础的分析,指出自然资源国家所有权具有私法权能和公法权能双重结构,接着论证其为何具有双重权能结构及这样的双重权能结构如何能够成立等问题,在此基础上,反思自然资源国家所有权的传统理论和研究进路,并就其权能体系的实现问题展开探讨。笔者期望通过所有权权能结构的研究,将抽象的自然资源国家所有权具体化,借此揭下自然资源国家所有权的“神秘面纱”,深化对自然资源国家所有权性质的理论认识,并通过权能体系的完善促进自然资源国家所有权由“神话”变成现实。

## 一、自然资源国家所有权的双重权能结构

按传统民法理论,所有权是指所有人在法律限定的范围内,直接支配特定物,并享受其利益的具有排他性的权利,具备占有、使用、收益和处分等权能。然而,国家所有权“与传统民法上的所有权并非仅表现在主体和客体的不同上,二者在权利性质以及权能结构、行使方式和法律保护等基本规则方面也存在实质上的差别”。<sup>[4]</sup>自然资源国家所有权的权能结构,可以从现有法律规范角度予以分析。

### (一) 自然资源国家所有权的宪法规范

我国宪法第9条规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属

[2] 参见李康宁、王秀英:《国家所有权法理解析》,《宁夏社会科学》2005年第4期,第15页以下。

[3] 参见王利民:《我国公有权制度的物权法构建》,《当代法学》2006年第2期,第153页以下。

[4] 马俊驹:《国家所有权的基本理论和立法结构探讨》,《中国法学》2011年第4期,第92页。

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；国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物；禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。尽管学界对该条的规范性质和意义存在激烈的争论，〔5〕但是笔者赞同将该条规定中的“国家所有”解释为“国家所有权”的观点，〔6〕认为宪法第9条是自然资源国家所有权最权威的法律依据。具体而言，它具有以下几个方面的重要意义和功能：（1）确立了自然资源国家所有权受宪法规范和保护的地位。宪法不仅是保护自然资源国家所有权的规范基础，而且是自然资源国家所有权具体立法的规范基础，为其下位阶的立法提供了依据和指导。〔7〕（2）明确了自然资源国家所有权制度的性质和功能。自然资源国家所有即全民所有，这是从权利角度对宪法第6条规定的生产资料社会主义公有制的直接落实和保障。自然资源是最为重要的生产资料，宪法规定自然资源属于国家所有即全民所有，说明了全民所有与公有制之间的关系，即通过自然资源国家所有权制度，保障自然资源归全民所有，实现全体人民的共同福祉。（3）确定了“全体人民”作为自然资源所有者的主体地位。自然资源国家所有权作为实现和巩固公有制的一种法律工具，它将“全体人民”在法律上拟制为“国家”这个人格，要求将一部分自然资源由这个人格通过“整体的所有”来保证“全民的共享”。〔8〕全体人民必须通过一定的民主制度和民主程序形成共同意志，并将这种共同意志体现到自然资源国家所有权及其行使当中。“没有完善的民主制度，没有健全的民主决策、民主管理、民主监督的机制，就不会有真正意义上的、全民所有性质的国家所有权。”〔9〕（4）为自然资源合理使用确立了方向。国家具有保障自然资源合理使用，保护珍贵的动物和植物，并禁止任何组织和个人侵占自然资源的权力和义务。一方面，国家应当利用自然资源，实现自然资源的经济价值，促进社会经济的发展，提高人民的共同生活福祉；另一方面，国家有保障自然资源合理使用的权力和义务，应结合自然资源国家所有权制度的价值、目的及属性等方面的因素，根据需要对自然资源使用进行必要的干预、管理和规制。

宪法第9条是自然资源国家所有权的宪法依据，但是该条只是原则性的规定，对自然资源国家所有权的内涵和内容均无具体指向，“虽然宪法规定自然资源是国家所有的，但这种所有权的具体内涵是什么，有待下位法律去具体形成”。〔10〕正因如此，第9条的原则性规定具有丰富的内涵，为自然资源国家所有权的权利结构塑造提供了无限可能，既可以成为

〔5〕 学界对该条的规范性质和意义存在激烈争论，主要观点有物权说、公权说、双重所有权说、所有制说、名义所有权说等。参见谢海定：《国家所有的法律表达及其解释》，《中国法学》2016年第2期，第97页；程雪阳：《中国宪法上“国家所有”的规范含义》，《法学研究》2015年第4期，第112页。

〔6〕 尽管有不少学者认为，宪法上“国家所有”是关于公有制或国家所有制的宪法表达，但是将“国家所有”解释为“国家所有权”确实是多数学者的共识，并有不少学者从理论、历史、立法资料等方面论证“国家所有”就是一种所有权。可参见王涌：《自然资源国家所有权三层结构说》，《法学研究》2013年第4期，第49页以下；崔建远：《自然资源国家所有权的定位及完善》，《法学研究》2013年第4期，第66页；前引〔5〕，程雪阳文。

〔7〕 我国宪法学界通说认为，宪法是包括民法在内的一切普通法律的“母法”，其主要价值和基本功能在于以其原则性规定为立法机关进行具体立法提供“法律基础”。参见林来梵：《从宪法规范到规范宪法》，法律出版社2001年版，第303页以下。

〔8〕 参见王旭：《论自然资源国家所有权的宪法规制功能》，《中国法学》2013年第6期，第11页。

〔9〕 前引〔4〕，马俊驹文，第90页。

〔10〕 张翔：《国家所有权的具体内容有待立法形成》，《法学研究》2013年第4期，第63页。

自然资源公法规范的基础,也可以成为自然资源私法规范的基础,自然资源国家所有权因此既可能有公权的效力,也可能有私权的效力。<sup>[11]</sup>同时,自然资源国家所有权下位立法必须受宪法第9条的规制,以达成两大目标:一是保障全体人民能够有效利用自然资源;二是确保自然资源利用能够反映全体人民的共同意志和利益。

## (二) 物权法中的自然资源国家所有权

物权法是规定自然资源国家所有权的最为重要的部门法,除了第45条规定“法律规定属于国家所有的财产,属于国家所有即全民所有”之外,直接涉及自然资源国家所有权的规定包括第46条、第48条、第49条、第119条、第122条和第123条;既有关于自然资源国家所有权的直接规定,也有涉及自然资源立法的授权性规定和引致性规定。具体而言,作为典型私法的物权法对自然资源国家所有权的明确规定可以分为两个层面。第一个层面涉及三个法律条文:第46条规定,“矿藏、水流、海域属于国家所有”;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”;第49条规定,“法律规定属于国家所有的野生动植物资源,属于国家所有”。这三个法律条文规定在物权法第二编第五章“国家所有权和集体所有权、私人所有权”的一般规定之中。这既是对宪法规定的自然资源国家所有权的具体落实,也是确立自然资源国家所有权的私法属性和地位,显示了自然资源国家所有权与传统民法所有权的相通性,在私法领域确立自然资源国家所有权的法律规范,使其在实定法上完成了权利塑造。但是,这三个法律条文并没有对自然资源国家所有权的具体内容进行规定,因而具有授权性规范的功能,为国家根据自然资源的类型和属性通过特别立法对自然资源国家所有权客体、内容等进行设定,以及对权利行使进行规范提供了立法通道。

第二个层面也涉及三个法律条文:第119条规定,“国家实行自然资源有偿使用制度,但法律另有规定的除外”;第122条规定,“依法取得的海域使用权受法律保护”;第123条规定,“依法取得的探矿权、采矿权、取水权和使用水域、滩涂从事养殖、捕捞的权利受法律保护”。这三个法律条文出现在物权法第三编“用益物权”之下的第十章“一般规定”中,具有以下含义:第一,国家主要是通过设定用益物权的方式行使自然资源国家所有权,即通过法定程序设定探矿权、采矿权、海域使用权、捕捞权等,实现对自然资源的使用、收益和处分。第二,国家根据自然资源的性质和类型实行有偿使用或无偿使用制度,但以“有偿使用”为原则,无偿使用为例外。第三,依法取得的自然资源用益物权受法律保护。这里所谓“受法律保护”,是指“这些权利受物权法以及相关法律的保护”,<sup>[12]</sup>其中的“相关法律”主要包括矿产资源法、草原法、森林法、水法和渔业法等自然资源特别立法。第四,这三个条文既具有授权性规范功能,又具有引致性规范功能。通过这些条款,国家既可以对自然资源国家所有权的规制和保护进行授权性的补充立法,也可以引用相关法律对自然资源国家所有权进行规制和保护,因此,这些条款具有连接公法与私法的功能和作用。

[11] 王涌通过分析形式宪法与实质私法之间的关系后指出,“一个基本的结论是,宪法上的自然资源国家所有权的规定本身即包含私法上所有权的内容,它可以直接在私法关系中适用,直接产生私法效力”。参见前引[6],王涌文,第50页。

[12] 胡康生主编:《中华人民共和国物权法释义》,法律出版社2007年版,第276页。

例如，物权法虽然规定了探矿权、采矿权、海域使用权、捕捞权受法律保护，但是探矿权、采矿权、海域使用权、捕捞权却需要通过特别立法进一步明确其取得的方式、范围、内容、效力和行使等，并且也需要由特别法对自然资源使用权应如何行使和保护等问题予以进一步规定。实际上，不仅自然资源国家所有权用益物权等需要通过特别立法予以具体化，国家对自然资源配置、管理、监督和保护等同样需要通过特别立法予以进一步明确。

上述分析表明，物权法将自然资源国家所有权作为一种物权所有权进行了一般性的规定，这就意味着，自然资源国家所有权首先受物权法调整，可以具有占有、使用、收益和处分等私法权能。同时，作为所有权主体的国家可以根据实际需要，通过物权法规定的授权性条款和引致性条款，在后续立法中，对自然资源利用进行规制、管理或监督，将公法性规范引入自然资源国家所有权的立法体系，这同样是国家行使自然资源所有权的具体方式，确立和行使的是国家所有权的公法性权力。

### （三）自然资源特别法中的自然资源国家所有权

自然资源特别立法，主要包括矿产资源法、森林法、草原法、海域使用管理法、野生动植物法、水法等。这些自然资源特别法总体上是从行政管理角度而不是从权利配置角度对自然资源进行规范，具有浓厚的行政管理色彩。在这些特别法中，国家主要是作为管理者通过行政权力和手段对自然资源进行管理的，但同样也以自然资源所有者的身份而存在。首先，各自然资源特别法都对特定类型的自然资源国家所有权及其具体行使和实现做了具体规定，特别是对使用权进行了较为详细的规定。例如，矿产资源法规定了探矿权、采矿权的取得、效力及保护，海域使用管理法对海域使用权的取得、效力及其保护等方面进行了详细的规定，这些规定与物权法“用益物权”篇中规定的自然资源用益物权遥相呼应，在性质上应当属于关于自然资源国家所有权私法权能的规定，具有私权规范的显著特征。其次，自然资源特别法也规定了作为所有权主体的国家所享有的一些公法权能。例如，矿产资源法第5条规定：“国家实行探矿权、采矿权有偿取得的制度；但是，国家对探矿权、采矿权有偿取得费用，可以根据不同情况规定予以减缴、免缴。具体办法和实施步骤由国务院规定。”有偿使用是自然资源国家所有权收益权能的体现，所有权主体可以通过有偿使用制度获取收益，也可以根据自然资源的具体情况，决定使用权主体减缴或免缴费用，这都是自然资源国家所有权的题中应有之意。但是，为了保障收益权的行使符合全体人民的公共利益，国家授权国务院制定有偿使用的具体办法和实施步骤，这是国家对所有权收益权能进行规制的公法性权力。又如，为了防止使用权人将探矿权、采矿权倒卖牟利，矿产资源法第6条严格限制探矿权和采矿权转让。该条第1款为探矿权和采矿权的转让设置了严格条件，第2款则对可以转让采矿权的情形进行了限定，并授权国务院制定具体办法和实施步骤。国家作为所有权主体将探矿权和采矿权让渡给其他主体，这是行使私法权能的表现。但是，为了保障探矿权和采矿权的行使符合所有权主体预设的目的，所有权主体可以为探矿权和采矿权的行使设定条件，制定规则，这与国家以管理者身份行使的行政管理权存在区别，国家行使的是作为自然资源所有者所享有的权力。

综上所述，宪法第9条为自然资源国家所有权的具体化及其发展奠定了基础，也提供了依据。自然资源国家所有权权能不仅需要在宪法第9条的指引下展开，也要在宪法第9条的

规制之下实现统一,不能背离该条的基本规范精神,不能背离自然资源国家所有权这一基本概念。在宪法第9条的指引之下,自然资源国家所有权的下位立法需要保障自然资源有效利用,也要维护全体人民在自然资源上的公共利益。因此,在市场经济条件下,下位立法需要对全体人民占有、使用、收益和处分自然资源的权利进行规定,也需要赋予全体人民对自然资源利用必要的控制权,保障全体人民能够通过一定的民主制度和民主程序对自然资源利用进行规制和监督,防止自然资源利用背离全体人民的共同意志和利益。前一种权利与一般所有权权能没什么区别,可称之为自然资源国家所有权的私法权能。后一种控制权的主要目的则在于为自然资源利用确立规则或进行监管,是作为所有权主体的全体人民应享有的权力,具体可以表现为就自然资源利用进行立法、监督和管理等具有公权特征的权力,可称之为自然资源国家所有权的公法权能。

总之,从形式上看,自然资源国家所有权既受私法调整也受公法调整,既具有私权效力也具有公权效力,呈现出公、私混合的复杂形态。自然资源国家所有权之所以需要公法和私法交叉规范,是因为自然资源国家所有权权能结构具有双重性。它既包含私法权能也包含公法权能。私法权能确保自然资源能够被有效利用,公法权能则维护着自然资源利用能够符合全体人民的意志和利益。国家也因自然资源国家所有权具有双重权能而在财产权体系中具有优越地位。一方面,国家可以全体人民的名义行使私法权能,对自然资源进行有效利用;另一方面,国家又可以行使公法权能,对自然资源利用进行适当的规制、干预和管理,并保障自然资源收益被用于社会公共福祉。

## 二、自然资源国家所有权何以具有双重权能结构

### (一) 自然资源国家所有权的性质对自然资源国家所有权权能的决定关系

“所有权的性质与所有权的权能有密切的关系,不同性质的所有权有不同的权能构造。从历史上看,所有权的性质无非有两种:一是社会团体本位的所有权,二是私有个人本位的所有权。社会团体本位的所有权强调所有物为社会团体的全体人共有,共享其利益,排除为团体内的私人所有,限制对所有物的自由处分。私有的个人自由主义的所有权则以个人为所有权主体,确认所有物归属于个人私有,由个人自由处分其物,个人享有利益,排除其他个人或者团体、国家对其所有权的干涉。”<sup>[13]</sup>就自然资源国家所有权而言,我国宪法第9条“国家所有,即全民所有”中的“全民所有”,是指“以维护全民所有制为价值取向,从国家所有权主体的全民性出发,确认其权利主体是全体人民”。<sup>[14]</sup>全体人民是自然资源最终的真实意义上的所有者,自然资源的利用及利益分享事关全体人民的公共利益,应由全体人民决定,全体人民的意志对自然资源国家所有权的行使具有内在的规制性。在这个意义上,自然资源国家所有权具有一定的“社会团体本位所有权”色彩。

自然资源国家所有权的这种社会团体本位色彩是由公有制的经济基础决定的。“在全民

[13] 韩松:《农民集体土地所有权的权能》,《法学研究》2014年第6期,第64页。

[14] 前引[4],马俊驹文,第89页。

所有制的经济关系中，每一个社会成员都拥有公有权。”<sup>〔15〕</sup>拥有公有权使每一个社会成员都是生产资料的所有者，但他的公有权只有和其他成员的公有权结合在一起时，才能构成一个真正的所有权。全民所有并不是使每个人对全民所有财产的某部分有直接的利用处分权，<sup>〔16〕</sup>就全体人民中的个体而言，谁也不享有全民所有财产的所有权。在这个意义上，全民所有实际上就是不归任何人所有，全体人民构成一个整体时才是自然资源所有权的唯一主体。由此，全民所有是一个双重性权利结构，即全体人民中的每个成员在自然资源国家所有权结构中享有的公有权和作为整体对自然资源享有的所有权同时并存：在全体人民内部，每个成员对自然资源享有公有权，这既是国家所有权成立的经济基础，也是每个成员可以从全民所有的财产中享有权利和分享收益的根据；在对外关系上，由每个成员构成的全体人民整体对自然资源享有所有权。公有权的存在使“全民所有”必须符合由每个成员构成的全体人民的公共利益，否则，这种所有权就会违背每个成员将公有权联合在一起的目的。因此，公有权的存在决定着国家所有权的价值取向，影响着国家所有权的内在权利结构。

全民所有的双重权利结构决定了自然资源国家所有权的权利结构也具有双重性。一方面，全体人民作为一个整体是自然资源国家所有权的唯一主体，享有占有、使用、收益和处分等各项私法权能；另一方面，自然资源国家所有权要受到内部公有权的约束和规制，即全体人民的意志和利益制约着国家所有权的指向和目的。这就意味着全体人民可以通过民主程序，对自然资源国家所有权进行塑造，并对其行使进行引导、规制和管理。此时，全体人民实际上是以公有权为依据在行使国家所有权的公法性权能。正如李哈维所言，在资源实行公有的情况下，由于资源的使用仅限于社群的成员内部，为了保障资源使用符合所有成员利益的公共性原则，这些成员就有必要制定管理、监督和使用规则，防止资源滥用和退化，防止“公地悲剧”的发生。<sup>〔17〕</sup>

总之，自然资源国家所有权概念本身即包含着私法上的所有权权能，它可以直接在私法关系中适用，产生私法效力。但是，作为其内在基础的公有权也使自然资源国家所有权具有规制、管理等公法权能，具有强制性的法律效力。这两种不同性质的所有权权能决定了自然资源国家所有权的基本立法结构。

## （二）自然资源国家所有权权能应能保障国家所有权制度价值目标的实现

历史和实践表明，私人财产权制度不利于实现社会公共福利，容易形成资源垄断，导致社会分化，进而对人类的持续生存和发展造成危害。乌尔夫·哈默指出，私有财产权一旦创设，在环境和自然资源法中就有一种危险的力量。<sup>〔18〕</sup>现代国家建立自然资源国家所有权制度的主要目的就是为了解决人类社会的可持续生存和发展，实现社会公共福利、保障国计民生、促进社会进化。因此，与传统民法上的所有权相比，自然资源国家所有权制度

〔15〕 前引〔4〕，马俊驹文，第89页。

〔16〕 参见高富平：《中国物权法：制度设计和创新》，中国人民大学出版社2005年版，第86页。

〔17〕 See Amnon Lehavi, *How Property Can Create, Maintain, or Destroy Community*, 10 *Theoretical Inquiries in Law* 43 (2008).

〔18〕 See Ulf Hammer, *System Operation: From Self-Regulation to Public Regulation*, in Aileen McHarg, Barry Barton, Adrian Bradbrook & Lee Godden (eds.), *Regulating Energy and Natural Resources*, Oxford University Press, 2006, p. 174.

的价值目标具有多元性,社会功能具有复杂性。自然资源国家所有权要保障生产资料公有的基本经济制度,要实现定分止争、物尽其用的规范任务,要保障资源合理使用,防止资源滥用,实现人与自然的和谐、可持续发展,还要促进社会公共福利,实现自然资源利益全民共享。所有权权能是自然资源国家所有权内容和效力的具体体现,是实现自然资源国家所有权价值目标的一种法律工具,应当能够体现自然资源国家所有权价值的多重性,并保障这些价值目标的有效实现。显然,传统所有权的私法权能能够促进自然资源的有效利用,促进社会经济的发展,但在防止资源垄断、保护生态环境、实现资源利益共享等领域,难以发挥作用,甚至可能与此背道而驰,这就需要公法权能弥补私法权能的不足,保障私法权能的行使不偏离自然资源国家所有权的价值轨道,在实现自然资源经济利益的同时,实现自然资源国家所有权制度的其他价值。

如果将自然资源国家所有权简单地看作是传统的民法所有权,则容易使民法所有权所蕴含的经济理性和逐利冲动,完全取代自然资源国家所有权所预设的规制、监督、管理及责任等。因此,除去一般意义上的私法权能外,自然资源国家所有权包含着规制、管理、监督等一系列具有公权力色彩的权能,这种公法权能本质上就是对所有权自治的保护和限制,是其实现自我规制的重要方式。通过私法权能和公法权能,自然资源国家所有权才能真正实现“追求一种以自由而平等的全体人民资源共同收益和合理分享为内容的分配正义观,它既要通过规制手段抑制自发市场内生的‘败德风险’,同时也戒备可能与民争利的攫取型资源财政之生成,强调作为一种规制国家的负责性、公共性。最终共同维护公有制的主体地位,实现我国‘基于平等之自由’的政治道德与宪法精神”。<sup>[19]</sup>

### 三、自然资源国家所有权的双重权能结构何以成立

#### (一) 所有权概念能够容纳自然资源国家所有权的双重权能结构

从既有的所有权知识体系出发,自然资源国家所有权显得格格不入,并因此常常受到批判和质疑。然而,马克思曾指出,“要想把所有权作为一个独立的关系、一种特殊的范畴、一种抽象的和永恒的观念来下定义,这只能是形而上学或法学的幻想”。<sup>[20]</sup> 尽管这是马克思从法社会学角度对所有权现象的观察,但是这一论述却引起了现代所有权理论的强烈共鸣,可以从中意识到传统所有权概念对所有权主体、客体、内容的严格限定所带来的局限性。<sup>[21]</sup> 可以说,传统所有权概念多少带有概念法学学理构造的痕迹,它与财产权的立法和实践存在出入是有可能的,也是可以理解的,这就必然会促使理论研究试图对这一传统概念进行反思,甚至进行重构。<sup>[22]</sup> 传统所有权概念和理论并不是封闭的系统,也不是牢不可破的,它也要随理论和实践的发展而发展。自然资源国家所有权的出现,既是对所有

[19] 前引〔8〕,王旭文,第6页。

[20] 《马克思恩格斯全集》第4卷,人民出版社1958年版,第180页。

[21] 在民法传统理论中,所有权的主体、客体和内容都必须是特定的。参见孙宪忠等:《国家所有权的行使与保护研究》,中国社会科学文献出版社2015年版,第73页。

[22] 参见王涌:《所有权概念分析》,《中外法学》2000年第5期,第523页以下;陈红艳:《所有权概念重构》,《甘肃行政学院学报》2004年第2期,第69页以下。

权传统理念的挑战，也大大拓展了所有权既有的理论空间。

在英美法系，所有权的概念正在被重新定义。布莱克斯通曾对财产所有权下过一个经典定义：个人主张获取并实际行使人世间客观物品的唯一的、专有的和完全的最终权利，对于世界上任何其他个体都具有完全的排他性。<sup>[23]</sup> 尽管这一定义反复被人们引以证明财产所有权的自由性和排他性本质，不过，戴维·肖尔认为，若从整体上研究布莱克斯通的《英格兰法律评议》，就会发现布莱克斯通自己对财产所有权实际上并不持这种观点。在布莱克斯通时代，关于财产所有权的唯一和独占支配地位的想象并不符合事实，而在今天，这同样也是不确切的，在资源所有权领域更是如此。<sup>[24]</sup> 霍菲尔德关于法律关系的理论解释，对英美财产所有权理念的转变产生了深远影响，在他的法律关系理论中，权利、特权、权力和豁免同无权利、义务、无能力以及责任相互依存。<sup>[25]</sup> 尽管霍菲尔德并没有使用“权利束”来描述财产所有权，但他弱化对物权而强化对人权的努力，为权利束理论的发展提供了支撑。在后来的权利束理论中，每一项权利、特权、权力、豁免或者义务在整体权利束中都是构成某一财产权利关系的一部分。奥若雷较全面地提出并阐述了“权利束”理论，他认为，所有权意味着物的所有者在该物上优于和超越所有其他人的特定的权利集合或者权利束。所有权是最终的财产利益，是我们标识对某物具有根本控制权的一个人或一些人的工具。<sup>[26]</sup> 在奥若雷的权利束理论中，所有权的内容不仅包含权利要素也包含权力要素。

在权利束理论的影响下，美国学者拉沙佩勒和迈克尔认为，自然资源的所有权概念的含义已经扩张，更多包含着责任与义务的内容，规定国家对自然资源的所有权，本质上是强调国家对自然资源的管理、规划和保护责任，而非利益的掠夺。<sup>[27]</sup> 马斯腾更详细地指出，在许多法域，丰富多样的自然资源可能属于国家所有，除了属于公共权利或者自由的一些资源外，公众并不享有从这些资源中获取利益的普遍自由。因此，一方面，这类财产同私有财产非常相似；另一方面，在资源的管理上，作为所有者的国家会额外制定法律和规则，对资源的使用进行监管，而这些额外法律和规则所规定的权力或责任则不适用于私有财产的所有者。<sup>[28]</sup> 阿根廷学者马林霍夫更为明确地指出，自然资源国家所有权相当于国家最高支配权，这一概念更多地被认为源于公权力，而不是一种完全的财产权，除了所有权外，它还指国家制定和阐释适用于规范私人主体的规则的权力。因而，国家对地下自然资源同时享有权利和权力。<sup>[29]</sup> 我国也有学者认为，自然资源国家所有权是不同于传统以私权为核心要素的所有权概念，“在自然资源领域，国家所有权恰恰同时蕴涵着权利与权力的

[23] See W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, [https://en.wikipedia.org/wiki/Commentaries\\_on\\_the\\_Laws\\_of\\_England](https://en.wikipedia.org/wiki/Commentaries_on_the_Laws_of_England), 2016年5月10日访问。

[24] See David B. Schorr, *How Blackstone became a Blackstonian*, 10 *Theoretical Inquiries in Law* 103 (2008).

[25] See W. N. Hohfeld, *Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, 23 *Yale L. J.* 16 (1913).

[26] See A. M. Honoré, *Ownership*, in A. G. Guest (ed.), *Oxford Essays in Jurisprudence*, Oxford Clarendon Press, 1961, p. 113.

[27] See Paul R. Lachappelle & Stephen F. McCool, *Exploring the Concept of "Ownership" in Natural Resource Planning*, 18 *Society & Natural Resources: An International Journal* 279 - 285 (2005).

[28] See Scott E. Masten, *Public Utility Ownership in 19th-Century America: The "Aberrant" Case of Water*, 27 *The Journal of Law, Economics & Organization* 632 - 633 (2009).

[29] See Luis Erize, *Eminent Domain and Regulatory Changes*, in Aileen McHarg, Barry Barton, Adrian Bradbrook & Lee Godden (eds.), *Property and the Law in Energy and Natural Resources*, Oxford University Press, 2010, p. 301.

双重因素，在大多数情况下无法进行二元肢解”。〔30〕

与法学家相比，经济学家更为直截了当。他们认为，财产所有权的概念本质上是从公共角度勾画了私权的范围，而且在这样做的过程中，对财产的政治权力进行私有化，并被隐藏在这个概念及过程中。〔31〕所有权以私权形式隐藏着权力要素，它们分别在不同的领域发挥作用。在此视角下，自然资源所有权是一种独特的有资格保护效用和人类福祉的机制，即所有者、使用者以及其他人能期望从自然资源中获取某种利益的权利。这个机制发生作用的前提，就是不能仅仅从私权角度考虑问题，还必须着眼于国家权力对自然资源决策过程的参与。〔32〕

由此可见，所有权是一个不断发展着的法律概念。传统理论将所有权概念视为对政府监管行为的限制，因而强调其私权属性。现代所有权理论则认为财产权并不优于国家监管。基于这种观点，现代财产法学者认为，财产所有权，特别是国家所有权，是被创造出来以履行社会职能的一种社会制度。国家所有权概念蕴含着固有的社会关系，这种社会关系包括权利的行使和权利的监管两个方面。正是在这个意义上，“财产所有权实际上可能正是监管义务或国家权力的来源”。〔33〕在国家所有权制度下，决定自然资源所有权的具体内容并不会引起关于所有权属性问题的争论，因为法律已经明确规定自然资源所有权属于国家，国家有权通过正当程序决定和组织所有权的内容及其内在结构。因而，作为自然资源所有权的主体，国家可以通过法律设定自己对自然资源所享有的权利和权力，包括利用自然资源的权利和控制自然资源的权力。总之，自然资源国家所有权的双重权能结构完全能够被纳入现代所有权概念之中。

## （二）自然资源国家所有权双重权能结构符合所有权权能理论的发展趋势

古罗马法学家认为，可以将所有权内容具有化为各种权能，所有权就是由各种权能组成的集合体，各项权能可以成为单独的权利，这些权利集合起来则为一个完整的所有权，因此所有权的权能是指构成所有权的权利。〔34〕现代民法理论在继承罗马法传统的基础上，将所有权权能概括为占有、使用、收益和处分四项权能。我国民法通则第71条和物权法第39条都明确规定，所有权包含上述四项权能。不过，这种将所有权权能固化为四种类型的理论已经受到了质疑。“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。”〔35〕现代学者所列举的所有权权能也远远超出了四项权能的范围。在奥诺雷的权利束理论中，所有权是关于既独立又相关的一束权利的术语，包括下列权利：占有权、使用权、管理权（有能力决定该物的使用方式和使用主体的权利）、收益和处分权、担保权、转让权、无固定期限限制、预防损害的责任、执行的义务、剩余性的特征（所有者的

〔30〕 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》，载王卫国主编：《法大民商经济法评论》第2卷，中国政法大学出版社2006年版，第46页。

〔31〕 See K. Gray & S. F. Gray, *Private Property and Public Propriety*, in J. McLean (ed.), *Property and the Constitution*, Hart Publishing, 1999, p. 12.

〔32〕 See M. R. Alchian & W. R. Allen, *Exchange and Production: Theory in Use*, Wadsworth Pub. Co., 1969, p. 158.

〔33〕 前引〔31〕，K. Gray & S. F. Gray文，第12页。

〔34〕 参见前引〔22〕，王涌文，第523页。

〔35〕 孟勤国：《物权二元结构论——中国物权制度的理论重构》，人民法院出版社2009年版，第149页。

利益高于任何其他利益，例如承租人和执照持有者等的利益)。<sup>[36]</sup> 澳大利亚法学家佩顿也认为，所有权意味着对一项财产享有完整的全部的权利，具体内容应该包含享用权、决定物的利用方式的权利、依所有者意志处理、生产或者毁坏该物的权利、占有权、生前有效转让的权利、对物施加负担的权利等。<sup>[37]</sup> 尽管许多人认为排他性是所有权的必要要素，但是奥诺雷和佩顿都没有将它列入所有权的内容之中，相反，在他们的列举中，所有权都包含有权力或责任的因素。由此可见，所有权人行使所有权的方式是多种多样的，可以根据具体情况设定和行使不同的所有权权能。

列举权能的方法本质上是一种类型化的方法，但它不是逻辑理念的类型化，而是事实类型化，它通过事实形态来说明一种抽象概念在外延上的可能内容。这种方法只能列举常见的形态，而不能穷尽一个抽象概念一切可能的外延。<sup>[38]</sup> 所有权权能的结构和内容本身不是确定不变的，所有权人可以根据所有权客体的性质及实现所有者权益的具体需要，确定所有权内容及其行使的方式。所有权权能体系是所有权人可以行使的各种行为方式的概括，但它不是封闭的结构，不应该固守传统所有权的权能理论来否认自然资源国家所有权及其效力。在自然资源所有权领域，除了一般意义上的权能外，可能更需要所有者对自然资源施加干预的权力。因此，在拉沙佩勒和迈克尔看来，规定国家对自然资源的所有权，本质上是强调国家对自然资源的管理、规划和保护责任，而非利益的掠夺。<sup>[39]</sup> 马斯腾也指出，自然资源国家所有权同私有财产非常相似，但在资源的管理方面，作为所有者的国家会额外制定法律和规则，对资源的使用进行监管。<sup>[40]</sup> 由此可见，确立自然资源国家所有权具有双重权能结构，符合所有权权能理论的发展趋势。

### (三) 自然资源国家所有权权能结构的比较法考察

自然资源属于国家所有或者受国家控制的制度起源于罗马法，最初是作为一种皇权制度为世人所知的。第二次迦太基战争之后，罗马皇帝成为全部被征服土地的所有者，同样，矿产资源在名义上也由作为主权者象征的皇帝享有，而相应的政治权力机关则作为皇帝的代表，被授予矿产资源勘探和开发的许可、许可证和租约等各种权利。根据这种制度，矿产资源所有权直接授予皇帝或王室，而且与用益物权、使用权和收益权相分离。<sup>[41]</sup> 在近代自然法理论的影响下，罗马法中的皇权制度不断融入各种现代性特征，并根据各种理论和方法被整合到国家所有权制度所代表的现代国家矿产资源所有权的概念之中。<sup>[42]</sup>

在现代法律中，采用国家所有权制度的国家都在各自的宪法和资源法中，对自然资源的所有权和控制权进行了明文规定。1992年的沙特阿拉伯治理基本法规定：“真主所赋予全部资源，无论是在地下、地表还是领水中，不管是陆上还是国家控制的海域上，按照法律

[36] 参见前引 [26]，Honoré 文，第 113 页。

[37] See G. W. Paton, *A Textbook of Jurisprudence*, Oxford Clarendon Press, 1946, p. 517.

[38] 参见前引 [22]，王涵文，第 523 页。

[39] 参见前引 [27]，Paul R. Lachappelle & Stephen F. McCool 文，第 284 页。

[40] 参见前引 [28]，Scott E. Masten 文，第 632 页。

[41] Basic Instruments and Concepts of Mineral Law, <http://www.natural-resources.org>, 2015 年 12 月 5 日访问。

[42] See Yinka Omorogbe & Peter Oniemola, *Property Right in Oil and Gas under Domanial Regimes*, in Aileen McHarg, Barry Barton, Adrian Bradbrook & Lee Godden (eds.), *Property and the Law in Energy and Natural Resources*, Oxford University Press, 2010, p. 116.

规定都是国家财产。为了国家的安全、利益和经济发展,开发和保护资源的方法由法律予以规定。”在自然资源利用和管理过程中,作为所有者的国家可以根据需要设定自身享有的各种权利。1962年的科威特宪法第21条规定:自然资源及其产生的全部国家收入都是国家财产;国家保障其合理保护和适当开发,并且根据国家安全和国民经济的需要给予应有的照顾。伊恩认为,根据该规定,国家在自然资源利用和管理过程中享有许可权、处分权、管理权、保护权和利益分配权等。<sup>[43]</sup>奥默罗伯和奥尼莫拉对尼日利亚、安哥拉、刚果、巴布亚新几内亚、加拿大等国家的自然资源所有权制度进行比较研究后认为,在国家所有权制度下,国家在其领土范围内行使专属性的法定支配权,包括对所有的自然资源的支配权。国家可以向私人实体或公共实体授予勘探和开发石油和天然气的权利,并享有投资管制权、征收权、课税权、管理权和收益分配权等,也就是说,国家对其管辖范围内的自然资源可以行使使用权,也可以行使立法权和管制权等。在他们的研究中,挪威的石油资源属于国家所有,国家所有权包含一般意义上的所有权和监管权,并且这两种权利由挪威国家石油公司和另一独立的机构佩特罗公司分别行使。<sup>[44]</sup>

实行私有制的国家中,也有不少经过考虑而宣告对陆上的石油、天然气和煤炭资源实行国家所有权,如丹麦,挪威、波兰、英国、西班牙和荷兰等。在实行自然资源国家所有的基础上,这些国家自然资源立法的核心内容就是建立许可证制度,通过许可证制度允许私人企业或国有企业根据许可证项下的权利范围,在自然资源主管部门的控制下勘探和开发自然资源;同时,国家对自然资源勘探和开发有权进行监督,可以要求许可人就其勘探开发活动以及整个许可期间的活动提供相关信息。<sup>[45]</sup>此外,还有明确规定国家所有权管理权能的立法例,例如,日本国有财产法承认管理权能为国家所有权的内容,而且国家所有权是由管理权能和处置权能构成的二元结构。<sup>[46]</sup>

尽管不同国家规定的自然资源国家所有权的具体权能不尽相同,但都显示出了它与一般所有权存在差异的一面。在这些立法例中,自然资源国家所有权权利结构都具有双重性,一方面承认国家作为所有权主体可以利用自然资源,另一方面也规定国家应当行使权力,对自然资源利用进行规制和管理。国家作为所有权人,行使这两方面的权能,保障自然资源实现合理利用。

总之,所有权的概念及其权能理论都在随着财产权发展而不断发展。总体来看,所有权概念在不断地从概念主义走向工具主义,所有权权能也在不断扩张,将传统的私法效力和公法效力统合在所有权概念中,已不是一种新鲜的理论学说。从比较法的角度看,自然资源国家所有权制度在不断扩张自己的地盘,对传统私法所有权的影响意义深远,公法与私法的界限在国家所有权概念中变得模糊,在这些立法例中,国家所有权包含私法效力和公法效力也是司空见惯的现象。

[43] See Ian Thynne, *Ownership as an Instrument of Policy and Understanding in the Public Sphere: Trends and Research Agenda*, 32 *Policy Studies* 189-197 (2011).

[44] 参见前引[42], Yinka Omorogbe等文,第118页。

[45] 同上文,第125页以下。

[46] 参见刘超:《自然资源国家所有权的制度省思与权能重构》,《中国地质大学学报(社会科学版)》2014年第2期,第57页。

#### 四、对自然资源国家所有权权能的重新认识

自然资源国家所有即全民所有，在权利结构上，全体人民是权利主体，可以通过民主决策程序行使权利，既包括对自然资源进行占有、使用、收益和处分等，也包括对自然资源进行管制、规划及收益分配等。在权利内容上，自然资源国家所有权具有公法权能与私法权能。私法权能使自然资源国家所有权通过私法规范进入国家整体财产制度体系和市场经济体系，成为市场经济法治秩序的一部分。公法权能通过公法性规范体现在国家所有权体系中，规制着国家所有权行使的合理性和正当性，防止自然资源利用中形成私人垄断和产生剥削，保障自然资源财富由全体人民公平共享。总之，自然资源国家所有权对全体人民而言不应该只是法律上的神话，通过民主决策程序，全体人民的意志和利益不仅能够体现在自然资源国家所有权的内容中，而且能够通过公法权能和私法权能行使而得到具体实现。

上世纪90年代以来，围绕着物权法的制定及物权法颁布后实施中出现的一系列问题，自然资源国家所有权的理论研究文献逐渐增多，并在许多领域取得了重要成果。其中物权说、所有制说、公权说、双阶构造说以及公共财产说等学说，对于丰富我国自然资源国家所有权理论尤其重要。然而，我国对自然资源国家所有权的理论研究囿于传统民法所有权概念和权能理论，要么以民法所有权概念为标准，试图通过削足适履般的改造和解释，将自然资源国家所有权完全纳入民法物权框架；要么以民法所有权概念为对照，否定自然资源国家所有权的所有权性质和效力。这些显然都是不可取的，既不符合自然资源国家所有权存在的客观事实，也不符合自然资源国家所有权运作的基本逻辑。自然资源国家所有权仍然是所有权，并不因其主体、客体或内容上的特殊性而失去本质属性，“如果所有权在宪法、民法、行政法、经济法、刑法等不同法律部门中，存在不同的内涵、外延，它也就是失去了作为法律概念的资格，不可能容纳在同一个法律体系中”。<sup>〔47〕</sup>当然，也应承认自然资源国家所有权具有特殊性，主要表现在其权利内容上具有双重权能结构及其有赖于通过民主决策程序来有效实现等方面。自然资源国家所有权研究不应脱离现有的基本法律制度框架，应从理论迷宫走向务实建设，在厘定基本权能的基础上，建立民主制度和民主程序机制实现这些权能，保障全体人民能够真正享有自然资源所有权。

虽然我国自然资源立法非常丰富，宪法、物权法以及各种自然资源法都对自然资源国家所有权设有相关规定，但是从权利实现的角度而言，现有立法仍然存在许多不足和缺陷。从权能角度来看，现行立法主要存在以下问题：在立法理念上，主要秉持传统民法所有权的性质和概念，对于自然资源国家所有权的公法权能缺乏明确认识；在制度内涵上，以行政权力和手段管制自然资源的使用，混淆所有权权能和行政管理权的界限；在制度运行上，法律规定由国务院代表国家行使所有权，实际上则是由职能部门和地方政府直接掌控自然资源，各级政府既是所有权的行使主体，又是管制主体和监督主体，这种制度安排忽视了自然资源国家所有权的特殊性，是对其性质和权能的片面解读；在权利保障上，由于受理念认识偏差和理论研究滞后的影响，我国自然资源立法对自然资源国家所有权实现的保障

〔47〕 前引〔5〕，谢海定文，第97页。

和对自然资源国家所有权行使的监督都呈现出弱化的态势。

## 五、自然资源国家所有权双重权能结构的体系实现

“所有权虽是整个自然资源法律制度中的重要因素，但并不当然能解决自然资源的管理、规划、管制、收益等实质问题。”〔48〕若只是停留在抽象的概念层面，自然资源国家所有权的意义和价值就必然无法彰显，因此，有必要从具体制度建构的角度落实自然资源国家所有权。其中，最重要的是，必须充分认识到自然资源国家所有权内容所具有的张力，明确自然资源国家所有权权能具有双重结构，并通过法律规范将其体系化，以保障自然资源国家所有权制度价值目标的实现。总体而言，应当以宪法第9条为基础和依据，在物权法和自然资源特别法对国家所有权作出规定的基础上，从以下方面对自然资源国家所有权作出更为明确和具体的规定。

### （一）明确自然资源国家所有权的性质

对自然资源国家所有权的性质，应当作出更加明确的规定。自然资源国家所有即全民所有，这不仅是对权利主体的规定，也是对权利性质的确认，它不同于一般所有权。虽然私人所有权和国家所有权在宪法上都是所有权，但是基于其保护的客体存在差异，在下位立法中，所有权的具体结构和内容可能不尽一致。就纯粹的个人财产而言，其主要功能在于保障个人的经济和行动自由，因而所有权主要规定和强调的是私法权能。但是，国家所有权是以公有权为基础而成立的权利，下位法对其权利结构和内容的规定涉及全体人民的公共利益，就需要考虑更多的因素，既需要通过私法上的权利配置以保障自然资源的使用符合社会主义市场经济的基本逻辑，也需要通过具有自我保障、自我约束和自我矫正功能的公法权能，将其设定在国家所有权制度的基本价值轨道上。因此，自然资源国家所有权不是一般的所有权，也不是公权，而是具有私法权能和公法权能的特殊所有权，受公法和私法共同调整和保护。

### （二）明确自然资源国家所有权的权能体系

首先，应当明确自然资源国家所有权作为私权所包含的权利形式与一般所有权并无本质差异。作为所有权的主体，国家有权利要求他人不侵占自然资源，有权利自由使用自然资源，有权利获得自然资源收益，也有权利处分自然资源。也就是说，从国家所有权权能的角度看，国家对于自然资源应当享有占有、使用、收益、处分之权能。自然资源国家所有权的这种“私权”属性，表明它与一般所有权在本质上的一致性，也表明它与私法的权利本位精神具有一致性。就此而言，作为所有权主体的全民意义上的“国家”是一个独立的民事主体，它的所有权同样受到私法的规定和保护。尽管如此，由其性质和目的决定，自然资源国家所有权需要通过民主制度和程序，保障私法权能的行使充分体现全体人民的意志和利益，并保障全体人民意志和利益的实现。

其次，应当明确公法权能是自然资源国家所有权的应有内容。公法权能本质上是一种

〔48〕 瑞士“人文主义者对话中心”基金会2009年发布的报告：《为了和平的自然资源谈判：所有权、控制和财富共享》，转引自前引〔6〕，王涌文，第61页。

权力关系，与以对等性为特征的私法权能存在较大差异。公法权能通常不是对于物的直接支配，而是与物有关的权力行使。<sup>[49]</sup>这种权能与行政管理权是不同的，这是作为所有权主体所享有的权力。公法权能主要有立法权、管理权、监督权和分配权：（1）立法权能。全体人民尽管无法像一般所有权主体一样直接行使所有权，但可以通过民主制度和程序制定自然资源使用、管理以及收益分配等规则，将全体人民的意志和利益体现到自然资源国家所有权及其行使中。全体人民通过立法权的行使，不仅可以建立以自然资源开发利用为中心内容的私法秩序，而且可以建立以保障自然资源合理利用为中心的管理和监督秩序。在这个以立法形式表现出来的民主决策程序中，立法权实际上就是全体人民行使所有权的方式、内容和表现，这就如同一般所有权主体为了更好地利用和管理自己的财产而就财产的管理制定规则一样，两者在本质上并无区别。（2）管理权能。所有权人有权对自己的财产及其利用进行管理，这应该是不言而喻的。在自然资源属于国家所有的情况下，国家同样有权对自然资源及其利用进行管理，以保证自然资源被合理利用。（3）分配权能。就私人所有权而言，所有人如何对其财产及收益进行分配，法律一般尊重其意志，不予干涉，也无需特别明文规定。与此不同，自然资源国家所有权具有高度的公益性，其分配权能就显得特别重要，需要予以认真对待，国家应当确立行使分配权能的实体条件和程序机制，保障全体人民都能够从自然资源国家所有权制度中公平受益。（4）监督权能。由于主体的特殊性，自然资源国家所有权经常与使用权发生分离，所有权主体有必要对自然资源的使用和管理进行监督，以确保自然资源利用符合全体人民的公共利益。国家若不行使监督权能，稀缺的自然资源容易在部门利益或地方利益的追逐之下消耗殆尽，全体人民的资源利益也就无法得到有效保障。

再次，应理顺公法权能与私法权能之间的关系。在以往的计划经济体制下，国家权力取代了市场需求，公有制与公有权不分，行政权力成为自然资源权利配置的唯一方式。如今，我国已经确立了市场经济体制，市场应在资源配置中起决定性的作用，符合市场经济规律的私权已经成为自然资源权利配置的基本逻辑。自然资源是最重要的生产资料或其来源，人类还无法摆脱通过利用自然资源实现社会经济发展的基本制约。无论自然资源立法如何复杂，其中心任务都是围绕自然资源利用而展开的，除去直接规范自然资源利用的法律外，规范自然资源管理、保护的法律法规无非是要求自然资源的利用不能无节制地、不公平地进行，不能损害自然资源国家所有权制度的基本价值而已，可以说，“离开自然资源的人类利用，自然资源立法将变得毫无意义”。<sup>[50]</sup>尽管符合市场经济规律的私权已经成为自然资源权利配置的实践逻辑，但由于市场本身具有风险，市场也容易发生失灵，这就要求自然资源国家所有权必须有适当的自我规制权能和自我规制手段存在。公法权能的主要功能正在于对私法权能的行使进行规范、管制、补充、纠正和救济，目的在于保障自然资源合理使用，保障自然资源国家所有权制度的运行不偏离其基本价值轨道，保障全体人民在自然资源上的共同利益。

[49] 参见前引〔6〕，王涌文，第56页。

[50] James Q. Wilson & Louise Richardson, *Public Ownership vs. Energy Conservation: A Paradox of Utility Regulation*, 9 Regulation 31 (1985).

### （三）建立行使自然资源国家所有权的民主程序

自然资源国家所有权是属于全体人民的权利，然而，全体人民又并非严格意义上的权利主体。国内外历史经验表明，“全民所有”或“国家所有”这种权利结构意味着自然资源国家所有权主体不可避免地会出现“虚位”现象，<sup>[51]</sup>全体人民虽然是自然资源的最终所有者，却无法直接行使所有权。那么，自然资源国家所有权的行使应如何体现全体人民的意志和保障全体人民的利益呢？最根本的路径应当是建立能够体现自然资源属于“全民所有”的民主制度和民主程序，集中全体人民的意志，并将这种意志体现到自然资源国家所有权及其行使过程中。只有通过民主制度和民主程序，全体人民才真正能够要求具体行使自然资源国家所有权的主体尊重人民的意志，遵从人民的指令，维护人民的利益，并对违反忠诚义务的行为承担责任。也只有在民主制度和民主程序的制约之下，行使国家所有权的主体才能依法对自然资源进行合理利用和管理，尊重人民的意志，忠诚于人民利益。

在我国现有体制下，比较可行的办法是利用人民代表大会制度来实现国家所有权。根据我国宪法，全国人民代表大会是代表全体人民意志和利益行使国家权力的机构，能够集中全体人民意志，维护全体人民利益。自然资源国家所有权以全体人民对生产资料享有的公有权为基础，具有全民性和公益性。因而，全国人民代表大会与自然资源国家所有权的全民性之间具有一定程度上的契合性。全体人民可以通过全国人民代表大会形成作为所有者的共同意志，行使国家所有权。王家福指出，“国家所有权是全民所有权，不言而喻，人民代表大会应该是行使国家所有权的代表，它是所有权的代表人。因为代表全体人民的是人民代表大会，政府只是在人大通过的法律授权的范围内行使国家财产所有权利”。<sup>[52]</sup>蔡定剑也提出，应由人大代表国家行使国家所有权。<sup>[53]</sup>肖泽晟同样认为，由全国人民代表大会代表全体人民行使自然资源国家所有权，也完全符合公共信托理论的五个标准，即任何代表国家行使自然资源所有权的人都必须遵循人民的指令、对自然资源尽合理照顾的义务、对人民忠诚、公正无私以及违反信托义务必须承担责任，而人民的意志又集中体现为全国人民代表大会制定的各种法律。<sup>[54]</sup>

在承认人民代表大会有权代表人民行使国家所有权的基础上，利用人民代表大会的民主制度和民主程序，可以形成国家所有权行使的长效保障机制和监督机制。首先，全体人民可以通过全国人民代表大会行使公法权能中的立法权，进行自然资源立法，建立自然资源利用、管理和收益分配秩序和规则。其次，全体人民可以通过全国人民代表大会授权国务院具体行使国家所有权。例如，授权国务院建立自然资源使用权制度、自然资源管理制度和收益分配制度等。再次，人民代表大会可以对自然资源国家所有权行使情况进行监督。受人民代表大会委托行使自然资源国家所有权的政府必须按照人民代表大会的意志行使权利，依照人民代表大会制定的法律和授权对自然资源进行利用和管理，对人民代表大会负责，并接受人民代表大会的监督。最后，人民代表大会代表人民行使自然资源国家所有权

[51] 参见孙宪忠：《“统一唯一国家所有权”理论的悖谬及改革切入点分析》，《法律科学》2013年第3期，第65页。

[52] 王家福：《对民法草案的几点意见》，《法律服务时报》2003年1月17日。

[53] 参见蔡定剑：《谁代表国家所有权》，《人大建设》2005年第1期，第55页。

[54] 参见肖泽晟：《自然资源国家所有权的宪法限制》，《南京工业大学学报（社会科学版）》2011年第4期，第44页。

的权力也是一种义务和责任，不能放弃，也不能放任受托人任意行使或随意处置自然资源所有权，不能放弃对受托人的监督职责；<sup>〔55〕</sup>而受人民代表大会委托行使自然资源国家所有权的任何组织或者个人都必须严格遵守法律，按照人民代表大会的授权和要求行使权利，保障自然资源国家所有权价值的实现。

总之，自然资源国家所有权双重权能结构是自然资源国家所有权本质内容所呈现的基本样态，从不同角度揭示了自然资源国家所有所具有的法律效力及其性质。在市场经济条件下，自然资源国家所有权的私法权能以促进自然资源有效利用为目的，而公法权能则以保障自然资源的实际利用体现全体人民的共同意志和利益为目的。这一双重权能结构在宪法第9条的引导之下展开，也在宪法第9条的规制之下实现统一，自然资源国家所有权也因此能够保持概念上的开放性和统一性。通过民主制度和民主程序的建构，全体人民能够在不同的程度上以多种方式行使自然资源国家所有权的这些权能。在此意义上，双重权能结构的分析和建构对于自然资源国家所有权的有效实现，也是具有积极意义的。

---

**Abstract:** State-ownership of natural resources means that natural resources are owned by the whole people. This system aims to achieve public welfare and other social functions, such as making the best use of resources, resolving social disputes, and realizing “distributive justice”. Therefore, state ownership of natural resources shares some common characters with other types of ownership while at the same time has its unique characteristics; it has the dual public and private law power and function structure in both content and effect. The private-law power and functions constitute the internal regulating content of state ownership of natural resources, while the public-law power and functions, such as the legislative, managerial, supervisory and distributive powers and functions, serve to prevent the operation of the private-law power and functions from deviating from the purpose and value system of state ownership. To improve the power and function system of the state ownership of natural resources, it is necessary to highlight the connotation, property, value and function of the state ownership of natural resource and ensure that they conform to the social requirements of effectively utilizing natural resources and upholding public welfare.

**Key Words:** natural resources, state ownership, functions and powers of ownership

---

---

〔55〕 参见前引〔8〕，王旭文，第7页以下；邱秋：《水资源国家所有权的性质辨析》，《湖北经济学院学报》2009年第1期，第127页。