

自然资源物权:政策倾向与调整手段

于文轩

(中国政法大学 民商经济法学院,北京 100088)

摘要:在传统物权体系下,一些类型的自然资源无法得到有效的调整,自然资源的价值无法得到全面的体现,因而有必要进行理论反思和制度创新。自然资源物权以一组权利而非单一权利的形式存在,以追求自然资源的可持续利用为主旨,内容受到一定的限制,排他效力具有相对性。自由市场政策对资源配置具有基础性作用,但由于理性人假设、完全竞争假设和价格灵活假设均无法自证,“无形之手”失灵了。社会国家政策的作用主要在于提高效率、增进平等性和促进宏观经济的增长与稳定,但作用有限。因此,在自然资源物权制度体系中,资源的初始配置应着重发挥公法调整机制的积极作用,在市场流转环节则应重视公法和私法调整机制的有机结合。

关键词:自然资源物权;政策倾向;调整手段

中图分类号: D922.6

文献标识码: A

文章编号: 1008-7699(2012)01-0046-06

一、自然资源物权概述

自然资源是指在一定的经济技术条件下,能够为人类支配和利用以作为生产资料进入社会生产领域的天然生成物。物权作为民法上的一个核心概念,是指“权利人支配特定物并排除他人干涉的权利”^[1]。相应地,本文所称的“自然资源物权”,是指权利人以占有、使用、收益和处分等形式支配自然资源并排除非法干涉的权利。要深入理解自然资源物权的政策倾向和调整手段,首先需要对自然资源以及自然资源物权的属性和特征进行分析。

(一)自然资源的属性 and 特征

作为能为法律调整的物,自然资源具有三方面属性。首先,是价值性。价值是指“人们所利用的并表现了对人的需要的关系的物的属性”^[2],体现作为客体的物对于作为主体的人的意义。法学意义上的“价值”,是指客体对于人的需要的满足,以及人在处理客体与人的关系时关于客体的绝对超越的指向。^[3]具有价值的物必须能够为人所用,迎合主体的价值诉求,满足主体的权利需要。那些不能为人所利用并满足人类特定需求的“物”,无法被纳入自然资源物权的法律调整范围。其次,是确定性。由于人类认识和科学技术发展水平等方面的原因,传统物权理论上的物首先是指有形物。随着科学技术的进步,对于一些不具有传统的有形特征的无形资源,人类已能通过相应的手段进行定位甚至量化。由此,对于法律调整而言,确定性的意义逐渐大于有形性。再次,是可支配性。对于法律主体而言,只有那些能够实际控制和支配的对象,才有可能实现

收稿日期: 2011-10-25

基金项目: 高等学校全国优秀博士学位论文作者专项资金资助项目“面向低碳经济的能源立法研究”(201006),中国法学会十大专项研究规划项目“促进经济又好又快和可持续发展的法律问题研究”(CLS10-9),中国政法大学校级人文社会科学研究项目“面向低碳经济的石油天然气立法研究”(1000-10811206)

作者简介: 于文轩(1970-),男,满族,黑龙江伊春人,中国政法大学民商经济法学院副教授,法学博士,美国佛蒙特法学院 2011—2012 年度访问学者。

相应的财产利益。在三方面属性中,价值性是物质条件,确定性是现实基础,可支配性是制度核心。

自然资源的特征体现为四个方面。其一,价值多元性。自然资源一般具有多种价值,包括经济价值、生态价值乃至审美价值等方面。随着科学技术的进步和人类社会的多元化发展,自然资源的这种价值多元性愈加明显。正因如此,才产生了如何将有限的自然资源在不同用途上进行合理配置的问题。其二,稀缺性。在一定的空间和区域内,自然资源的赋存通常是有限的,而且一些重要的自然资源的储量在总体上呈递减趋势。“在人类社会历史的过程中,资源的稀缺程度及其变化一直影响着产权结构和产权制度的变迁。也只有在资源稀缺性增大的过渡时期内,才值得去承受建立和行使产权所需要的费用。”^[4]由于自然资源具有稀缺性特征,通过法律手段及相应的制度创新解决其优化配置问题显得尤为重要。其三,整体性。与传统的物相比,自然资源即使能够单独为某些权利主体所支配,此种支配在一般情况下也不具有完全意义上的独立性。无论是流动的大气、河流,还是固定的森林、矿藏,都是生物圈必不可少的组成部分,它们共同构成一个完整的生态系统,任何人均不可能独占。这就要求开发利用自然资源过程中充分尊重各种自然要素之间的密切联系,以保证自然资源的开发利用符合自然生态规律和客观经济规律。其四,地域性。不同自然资源的区域分布往往呈现不平衡的特点。这就要求自然资源的开发利用紧密结合当地的社会、经济、环境和人文特点,尽量降低资源开发和利用的经济成本、生态成本,实现资源优化配置。

(二)自然资源物权的特征

较之于传统物权而言,自然资源物权具有一些显著的不同之处,主要体现在四个方面。首先,在价值理念上,自然资源物权以追求自然资源的可持续利用为主旨。民法物权制度以实现物的价值最大化为目标。自然资源物权在此基础上设定了一个前提,即尊重自然资源所承载的多元的社会功能,尊重自然规律,以达到物尽其用和可持续利用的效果。其次,在权利构成上,自然资源物权是一组权利的总称。由于自然资源范围很广,各类自然资源物权的内容也相应地体现出相当大的差异性。自然资源物权作为一个整体,以反映这些权利的共性为主旨。再次,在权利内容上,自然资源物权的内容受到一定的限制。由于自然资源承载着特殊的生态利益,具有前述稀缺性、价值多元性和整体性等特征,权利人不可能像对待一般物那样随意按照自己的意志去追求自然资源所有各个方面的价值。一般而言,权利主体往往根据资源类别,在确保可持续性的前提下,依法对自然资源进行开发和利用。由此,权利人对自然资源的支配权受到了限制。最后,在权利效力上,自然资源物权的排他效力具有相对性。例如,在遭到侵害后一般不能(在大多数情况下也无法)请求返还原物。

传统物权制度对自然资源的开发利用有所涉及,但未充分考虑自然资源诸多方面的特殊性,使其在调整自然资源开发利用关系上显得力不从心。一方面,在传统物权体系下,一些类型的自然资源无法得到有效的调整。由于自然资源的整体特性,对一种资源的改变,往往会影响其他环境要素的结构和属性。如果仅将有形自然资源纳入物权调整体系,即使在局部和短期内取得经济与环境的协调,但从长远来看,由于自然资源并不是作为一个完整的体系被纳入物权系统的调整范畴,从而不利于实现自然资源的最优配置,甚至可能出现(事实上也已经出现了)各种形式的负外部效应。另一方面,在传统物权体系下,自然资源的价值无法得到全面的体现。自然资源的价值不仅仅体现在经济方面,而且还体现在生态等方面。传统物权体系侧重于对自然资源作为物的经济价值进行调整,而对生态价值等方面往往关注不足。在这种情况下,基于自然资源管理的现实需要和科学发展的内在要求,在现有物权体系的基础上进行理论反思和制度创新就尤为必要。

二、自然资源物权的经济政策倾向

在过去几百年间,无论各国所采取的经济政策的表现方式如何,其实质无外乎两种政策取向:自由市场和社会国家。法律作为距离经济基础最近的上层建筑体系,其对经济政策的变动和发展的反应最为灵敏,反

映也最为充分。因此,自由市场与社会国家这两种经济政策取向时刻左右着一国法律制度的构建和运行,在自然资源法领域尤为如此。在实践中,这两种经济政策取向的冲突与协调对自然资源立法及其实施产生了深刻的影响。

(一)自由市场政策之功过

市场机制,就是市场通过价格、竞争和供求三大机制,解决生产什么、如何生产和为谁生产这三个问题的作用机理。其中,“生产什么”取决于消费者的购买决策所体现出来的价格信号。由于企业生产的首要目的是获得利润,受利益驱动的引导,企业总是生产消费者需求较多、从而价格较高的物品;同理,如果消费者很少选择一种产品,则该产品的价格就会降低,生产企业就无利可图,于是放弃生产这种产品。“如何生产”取决于不同生产者之间的竞争。为了在市场竞争中获取最大的利润,生产企业竞相采用效率最高的生产方法,以降低成本。也是在利润驱动的作用下,生产企业会采用更加成本有效的方法进行生产。“为谁生产”取决于生产要素市场中的供给和需求状况。根据生产要素的价格,可以计算出居民的收入,收入在居民之间的分配——其解决的是“为谁生产”的问题——取决于他们所拥有的要素的数量和价格。这就是在价格、竞争和供求这三个机制的作用下,市场机制对经济资源的配置机理。^{[5]67}

市场机制是实现经济资源优化配制的重要手段之一。自亚当·斯密之后,市场机制被称为“无形之手”。市场机制的作用可以概括为五个方面:通过价格信号,反映资源的稀缺程度,调节经济资源的配制;通过公平竞争,优胜劣汰,推动技术进步,实现经济资源的优化配置;通过价格机制和供求机制,使企业能够灵活地根据市场环境,对自身的行为进行动态的调整;推动实现供求总量与结构的平衡;为政府实现宏观调控提供中介。^[6]

事实证明,以市场机制作为“发动机”的自由市场政策在推动人类经济社会进步方面起到了非常积极的作用。但正如任何事物一样,自由市场政策也具有天然的另一面。“自由市场可能造成经济上的低效,(更糟糕的是)带来许多的不公正。即便是运行良好的经济市场也不应当与自由本身等同起来。”^[7]经济学家得出的结论是:市场机制具有“适用范围和现实的局限性。……市场有时候会让我们失望,存在着‘市场失灵’的情况,并且市场并不总是产生最有效率的后果,……包括不完全竞争和外部经济效果,如污染等。”^{[5]67}除了环境污染之外,在资源配置方面也出现了因产权边界不清晰而引起的资源过度利用(从而导致“公地的悲剧”)、由市场集中演变为垄断进而使市场调节机制失灵等情况。之所以如此,其根源在于据以构建自由市场理论大厦基础的三个前提假设均无法很好地在实践中自我证明。

在自由市场理论中,人首先被假定为“理性人”(或称“经济人”^①)。理性人是一种理性的追求最大利益的人,具备理性、自利性和规范性等特征;而市场机制自发地优化配制资源的作用则是通过无数理性人的决策之合力实现的。然而,对于这一逻辑上几近完美的论断,却从未形成共识。“大多数人在大多数时间里都在千方百计地寻找实现自己目标的方法,这一点当然不错。但在何种意义上把人类说成是‘理性的’或者‘追求最大利益者’,并非总是非常明确的。……有时人们似乎一点都不理性。……人们依赖经验法则或者启发式手段,结果造成他们对或然性以及现实的严重误解,而且还能导致个人以及社会缺乏理性。”^[7]在自然资源领域,曾几何时的小煤窑遍地开花、森林资源的滥砍滥伐,以及困扰我国石油天然气产业发展的盗油、盗气等现象屡禁不止,这些“自发的”行为显然绝不能说是符合理性的。

经济学认为,在完全竞争条件下,供需均衡状态下的社会经济剩余最大,故而完全竞争环境就资源配置而言是一种理想状态。此种状态的典型形态是:市场上有众多的生产者和消费者,任何人均无法以其个人的交易行为影响市场价格;不存在产品质量上的差异,即生产某种产品的所有厂商所提供的产品都是同质的,

① 卡尔·布鲁内对“经济人”的解释是“会计算、有创造性、能获取最大利益的人”。转引自张曙光:《制度、主体、行为——传统社会主义经济学反思》,中国财政经济出版社 1999 年版,第 51 页。

因而厂商也就无法通过自己的产品差别来控制价格;市场信息是畅通的,生产者和消费者均可获得确切而完全的信息,双方之间不存在欺骗。要实现这一点,企业数量必须足够多,并能够自由地进入或者退出市场,不存在垄断。但现实情况是,由于经济的或者非经济的原因,完全竞争状态的条件常常不能完全具备,由此便产生了不同程度的不完全竞争甚至垄断。

在价格灵活假设下,价格被认为能够即刻反映各类经济资源的相对稀缺程度,市场机制在此基础之上对供求状况实现自发调节。然而,在自然资源领域,资源价格畸高或者畸低、无法如实反映其内在真实价值的情况不胜枚举。以2009年5月开始实施的《石油价格管理办法(试行)》为例。即使按照这一办法施行,原油价格的调整仍比国际油价的波动滞后20天,这可能导致两方面的负面影响:一方面,原油生产者明知石油价格的变化趋势,可能以各种借口囤积惜售或者大量抛售;另一方面,原油价格难以及时反映国际市场油价的变化信息,甚至扭曲国内市场的供求信息,误导国内成品油的生产、流通和消费。事实上,这也是我国石油定价机制目前存在的最主要的问题之一。

由于上述三个前提假设均无法依循理论设计而实现,“无形之手”失灵了。正如阿罗所言:“在自主而平等的市场体制下,个人利益的被满足并不意味着整个社会利益也被满足;社会的整体利益,是不能由自主平等的市场主体的行为自身满足的,因此,应当由一个超越市场主体的‘裁决者’来识别和确定社会利益”^①。

(二)社会国家政策之利弊

与自由市场政策以个人经济理性为出发点不同,社会国家政策将社会公正以及社会经济理性作为其最终目标。基于对行政调控手段诸多有益作用的肯认,各国为了克服市场失灵,也不同程度地实施社会国家政策。社会国家政策的主要实施主体是政府及其组成部门。一般认为,政府的经济职能主要在于提高效率、增进平等性和促进宏观经济的增长与稳定等三个方面。^{[5]73}

首先,保障经济运行效率,纠正市场失灵。例如,国家通过对滥砍、滥伐行为进行约束和制止,保证森林资源的适度开发和利用;通过对石油价格的干预,防止具有绝对优势的市场主体操纵成品油价格,从而确保石油下游产业的健康发展。由此,公权力通过对私主体的过度自益行为进行规制,抑制资源开发利用过程中所产生的负外部效应,确保资源的持续利用和生产生活的安全性,进而弥补因所谓的“理性人”的非理性行为所造成的不良后果,提高经济运行效率。

其次,增进资源分配的公平性。即便在一个运行良好的自由市场政策之下较为充分地实现了经济运行的效率性,能否确保资源分配的公平性也往往是不得而知的问题;甚至在相当多的情况下,这一问题的答案是否定的。“一个完全自由放任的市场经济可能产生不可接受的、极大的在收入与消费上的不平等。”^{[5]77}从这一意义上讲,政府增进资源分配公平之职能,至少与其保障经济运行效率职能同等重要。

再次,促进宏观经济的增长与稳定。20世纪30年代,西方国家高通货膨胀和高失业率的“双高”局面非常严重,政策制定者和经济学界开始对此前长期被奉为圭臬的“无形之手”理论进行反思。于是,以干预主义为主要特征的凯恩斯主义被广泛遵行,其积极效果有目共睹。人们意识到,要克服自由市场政策的不足,实现对资源的最优化配置,客观上需要超越市场之上的公权力基于社会国家政策进行相应的管理和规制,以弥补市场失灵。

但必须认识到,社会国家政策的作用也是有限度的。一方面,公权力的不当运用可能导致效率低下。与自由市场政策主要关注效率不同,社会国家政策主要关注公平问题。这一出发点和侧重点本身就容易使公权力在行使过程中忽视效率。另一方面,公权力的不当运用可能派生出新的负外部效应。例如过去几十年间对东北地区森林资源的过度开发,导致该地区后来经济发展的资源基础不足。社会国家政策的这些局限性在资源立法制度设计中均应予以充分的考虑。

① 转引自董保华等:《社会法原论》,中国政法大学出版社,2001年版,第5页。

三、自然资源物权的调整手段选择

基于上述对自由市场政策和社会国家政策的分析,在调整资源开发利用关系方面,无论是自由市场政策还是社会国家政策,均有其各自的优点和不足之处。因此,应当认真对待的一个问题是:在自然资源法律制度中,对于这两类政策作何取舍、如何运用,方可实现资源配置最优化的目标;特别是在自然资源物权制度方面,应如何实现作为自由市场政策典型手段的私法调整机制与作为社会国家政策典型实现途径的公法调整机制的有机结合。

(一)初始配置:公法规制之必要

尽管在市场经济条件下,资源配置主要应通过市场来进行,但如果不通过适当的公法手段解决市场失灵等棘手问题,资源合理利用与优化配置的目标显然无法顺利实现。根据科斯定理,在理想的市场状态下,谈判或交易是无成本的。此时,政府仅需适当界定产权,而无须对市场运行进行干涉。但这只是一种理想状态。事实上,交易成本无处不在,而“市场活动是人们获取生活资料和生产资料的根本途径,关系着人们的切身利益和根本利益,因而最容易导致投机、失范。”^[8]由于自然资源的产权界定成本和实施成本较高,市场机制的有限性在此体现得相当明显。

因此,自然资源的开发利用需要公权力在一定限度内进行必要的干预:一方面,政府应当对自然资源的开发利用实行合理的准入制度,仅允许具备可持续利用条件者进入其中,同时提供能够促进市场健康发展的制度环境;另一方面,政府需要对自然资源开发利用进行宏观调控,确保自然资源公共利益的实现以及在当代人与后代人之间的公平分配。

不仅如此,适当的行政规制也是保障国家安全的需要。自然资源的开发利用事关一国的战略安全,深刻地影响着国家社会、经济、军事、生态等方面的安全。也正因如此,任何国家都不会完全通过市场机制对自然资源进行配置,而是同时进行适当的行政管制,以确保其开发利用不对国家利益和国家安全构成威胁。

(二)市场流转:公私结合之意义

物权制度对自然资源配置具有基础性作用。根据自由市场理论,在产权明确的情况下,权利主体在实际控制、支配、利用自然资源的过程中,通常会为了自身利益的最大化,一方面倍加珍惜资源,不轻易将其破坏或者浪费;另一方面会通过探索更高效的交易机制和交易渠道,在客观上促进资源的合理分配、利用和保护。由此,物权制度通过引导法律主体的行为,实现资源配置最佳效率的目标。

在市场经济条件下,资源管理的私法调整和公法规制均须建立在物权制度基础之上。产权经济学认为,“如果交易是为了有效地分配资源和解决冲突,权利就必须是可转让的,……这样,权利就可以吸引到更有价值的用途上去。”^[9]就自然资源而言,除合理地进行自然资源的初始配置外,强调自然资源利用权的流转性也是提高资源配置效率的重要途径。建立和完善资源物权制度,确保权属清晰明确,使交易能够顺利进行,是我国在市场化条件下资源要素市场健康发育的重要前提。

然而,这并不意味着在资源流转过程中公法手段的边缘化。市场主体有时会因过分注重自然资源的短期经济效益而疏于关注生态效益,致使自然资源和生态环境遭到破坏。公法手段基于公共利益考虑,对资源的利用与生态保护进行协调和平衡,使得当个人利益与公共利益发生冲突时,公法手段能够对市场机制的“败笔”进行矫正,从而为实现自然资源的优化配置提供必不可少的条件。

概言之,自由市场政策和社会国家政策,以及相应的公法手段和私法手段,均具有其各自的优势,当然也同样具有其力所不能及的方面。基于自然资源的特有属性,公法手段和私法手段应双管齐下,以实现资源的合理开发利用和配置效率的优化与提高。在资源物权制度方面,也应使两类政策、两种手段之间优势互补,以构建一套符合我国国情的、科学的自然资源物权体系。

参考文献:

- [1]马俊驹,陈本寒.物权法[M].上海:复旦大学出版社,2007:29.
- [2]马克思恩格斯全集:第26卷III[M].北京:人民出版社,1974:327.
- [3]卓泽渊.法的价值论[M].北京:法律出版社,2006:11.
- [4]鲁现祥.西方新制度经济学[M].中国发展出版社,1996:176-177.
- [5][美]保罗·A.萨缪尔森,威廉·D.诺德豪斯.经济学[M].胡代光,等译.北京:首都经济贸易大学出版社,1996.
- [6]邬名扬.政治经济学新编[M].北京:中国政法大学出版社,1999:373-375.
- [7][美]凯斯·R.孙斯坦.自由市场与社会正义[M].金朝武,等译.北京:中国政法大学出版社,2002:序言.
- [8]王蓉.资源循环与共享的立法研究——以社会法视角和经济学方法[M].北京:法律出版社,2006:24.
- [9][美]阿兰·兰德尔.资源经济学[M].施以正,译.北京:商务印书馆,1989:145.

Real Rights to Natural Resources: Policy Inclination and Regulatory Methods

YU Wenxuan

(School of Civil, Commercial and Economic Laws, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: In the framework of traditional real rights, some categories of natural resources can not be effectively regulated with their values inadequately reflected, which requires theoretical meditation and institutional innovation. The real rights to natural resources exhibit a series of rights aiming for sustainable usage of natural resources with limited contents and relative exclusiveness. Despite the fact that free market mechanism plays a basic role in resource allocation, the “invisible hand” is sometimes out of order as hypotheses like rational man, pure competition and price flexibility are not self proven. Administrative regulation plays a limited role in improving efficiency and equity and in ensuring stable economic growth. In the system of real rights to natural resources, public law should focus on the initial configuration of resources, while the market should be under the integrated mechanisms of both public and private laws.

Key words: real rights to natural resources; policy inclination; regulatory methods

(责任编辑:董兴佩)

英国环境法律政策整合的机制与实践

孙法柏

(山东科技大学 文法学院, 山东 青岛 266590)

摘要:环境的整体性和环境问题的复杂化,要求环境法律政策进行整合和部门管理一体化。相反,环境法律政策和管理碎片化,抬高了环境保护的成本,降低了环境治理的效率。英国以可持续发展为核心进行政府机构改革,并实施整体污染控制制度,贯彻了环境法律政策整合的理念,符合现代环境法的发展方向和要求。

关键词:英国;环境法;法律政策整合

中图分类号: D912.6

文献标识码: A

文章编号: 1008-7699(2012)01-0052-08

一、环境法律政策整合的必要性

环境保护行政机制具有高效、直接的优势,惯常采用命令控制模式,表现出“法律政策——管理部门——环境污染”这种链条式的一对一的分散式环境立法和部门管理的特点。随着环境问题的复杂化,传统的环境行政管理存在“政出多门、分散立法、多头规制”的现象,导致环境保护效率低下、制度冲突等弊端。为此,追求环境行政一体化、环境政策统一化必然成为环境法之行政机制的改革目标。环境政策的整合和环境管理的一体化,是环境保护克服传统环境规制碎片化的发展趋势。整合型控制策略,最初由美国政治学家考德威尔(Lynton Caldwell)教授提出,^[1]他认为为了达到国家环境政策法的预定目标,为了说明复杂的相互关联的环境问题,必须“使用综合性科学,以应付环境政策的挑战”^[2]。“整合”或者“一体化”实际上是环境管理的一种理念或者方法,鉴于环境的整体性特征,通过行政机构或法律政策的整合,综合处理复杂的污染源关系,使得环境管理部门有效地预防和解决环境问题。^[3]

传统环境法律政策和管理碎片化诱导环境行政部门转移污染,不利于环境的整体性改善。任何废物处理方法,无论废水处理、焚烧或填埋,都有可能某些污染物的释放,或转移到其他媒介中。许多危险废物会因法律政策的碎片化而逃脱了控制。采用环境法律政策和管理的整合方法,通过一体化的立法和行政,综合考虑污染物的转移问题,避免因孤立监管使得污染物逃脱控制或处理。环境整合行政的方法,将会综合考虑如何通过产品材料和地区环境管理措施的选择,更有效率地减少污染及其转移后次生变异的污染风险。

环境法律政策和管理的碎片化,不利于污染防治措施的革新。碎片化的法律及其管理程序,往往由于各个管理部门专业局限,抑制了污染防治措施的创新。负责工业污水污染的部门,往往只关注如何净化污水,而不考虑产品生产过程中的问题,比如工序流程、加工方法、材料选择等,没有在生产过程中融入污染防治的措施,这就导致企业懒于实施技术改造,而只是想方设法偷排以降低生产成本,致使从“末端管理”到“源头管理”的污染防治理念难于落到实处。单行法规及管理部门的碎片化,难以形成系统而整体的管理措施,难以采取多样化的方法控制污染,综合减少污水、废气、有毒物质的排放。采取环境整体管理观念防治污染,有

收稿日期: 2011-12-01

基金项目: 山东省社科规划项目“环境法律政策整合研究”(11CFXZ02)

作者简介: 孙法柏(1970-),男,山东新泰人,山东科技大学文法学院教授,博士。