

公民资源权的内涵及法律实现

韩卫平, 黄锡生

摘要:我国进入新时代,自然资源开发、利用领域的不平衡问题不断凸显。如何实现自然资源社会性价值成为生态文明法治建设亟待解决的议题。现有的自然资源权利体系不足以保障资源社会性价值的实现。公民资源权是指公民合理利用自然资源以及共享自然资源开发利用成果的权利。相比自然资源物权、环境权,公民资源权具有符合时代性要求的独特价值定位。有必要明晰公民资源权的宪法性基础地位,在宪法中增加“中华人民共和国公民有为生活需要合理利用自然资源的权利”、“国家保障自然资源的开发利用使社会福利得以增加,保障公民共享自然资源利用利益”的规定。同时建议通过改革土地所有权收益制度、构建环境政策评估制度使公民资源权得以具体实现。

关键词:公民资源权;资源社会性;自然资源权利体系;基本人权;利益衡平

中图分类号:D912.601 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-0169(2020)05-0035-10

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2020.05.004

自然资源是大自然对人类的馈赠,人类从大自然获取利益是维持人类生存天赋的、不可剥夺的权益。人类完全不开发利用自然资源是不可能的。在完全自然状态下,由于资源的有限性、稀缺性以及人类自我保存的本能,带来的必然是有关自然资源的冲突。出于避免冲突、维持人类共同生存的理性,人类将对自然资源的部分权利进行让渡,于是法律创制了自然资源权属制度,使自然资源的开发利用更为有序。自然资源所有权、自然资源用益物权成为法律中以自然资源为客体的利益表达的主要形式。而关于人类享有平等的从自然资源获益的这种自然资源与人类的初始利益关系被淹没在现有的自然资源权属制度中。公民资源权的提出意在对该初始利益进行法律正名,使其从幕后走向前台,从而进一步完善自然资源权利体系,并通过对该权利的保护促进社会公平正义的进一步实现。

一、研究的缘起:对自然资源权利体系的社会性审视

对自然资源权利体系进行社会性审视,是从自然资源的社会性价值出发,对目前自然资源权利构成进行重新解构的过程。所谓资源社会性,是指资源无论在现实中为私人所有还是公共所有,都为全社会共同所有,并通过对资源私人或公共利用使社会整体福利增加^[1]。社会福利是国家用以促进国民生活改善的各种措施。社会福利权是公民社会权的类型之一,其目的是在满足公民基本生活保障和社会安全的基础上,达到普遍的社会平等^{[2](P299)}。社会整体福利的增加是自然资源开发利用的基本价值。如果自然资源的开发利用只使个别主体获益,并未带来社会整体福利的增加,甚至导

作者简介:韩卫平,山西师范大学社会学与法学院副教授(山西 临汾 041000);黄锡生,重庆大学法学院教授、博士生导师, huangxisheng@cqu.edu.cn (重庆 400044)

致社会不平等的加剧，那么自然资源开发利用的正当性就应当受到质疑。

在我国目前的法律体系下，自然资源权利体系包括自然资源所有权和使用权两类权利构成。其中，自然资源国家所有权和集体所有权是社会主义公有制的本质体现，是自然资源社会性价值实现的根本制度保障。但自然资源国家所有权和集体所有权与自然资源社会性价值并不完全统一，有时甚至出现政府以所有者身份“与民争利”的现象。因此，单靠自然资源所有权的公有化配置不足以保障自然资源社会性价值的实现。

对于自然资源使用权，环境与资源法学界围绕其体系进行了诸多有益研究。其中，代表性的权利体系构建方式主要有以下三种。一是权利客体列举型。该构建方式以自然资源的不同形态为标准，认为自然资源使用权包括土地使用权、森林使用权、草原使用权、水使用权、采矿权等^{[3](P101)}。第二是开发利用方式归类型。该构建方式以对自然资源的不同利用方式，将资源权分为利用性资源权和获取性资源权两类。利用性资源权最大的特点表现在对自然资源的利用是非消耗性的，而获取性资源权则相反，获取性资源权的行使会导致所开发利用的自然资源数量的减少和形态的改变^[4]。第三是使用目的归类型。该构建方式以使用自然资源的不同目的为标准，将自然资源使用权分为自然性资源权与人为性资源权。自然性资源权是为了满足人的生存需求所享有的合理利用自然资源的权利，该权利的享有不需要经过国家的许可；人为性资源权是为了满足人的发展需求所享有的合理利用自然资源的权利，该权利的享有需要经过国家的许可^{[5](P111-119)}。

以上自然资源使用权权利体系的构建对自然资源权利理论的发展和自然资源立法体系的完善不无裨益。特别是自然性资源权的提出，在一定程度上体现了自然资源的社会性，进一步完善了自然资源使用权体系。但是，前述三种自然资源权利体系中权利的实现，都以实际占有自然资源为前提要件。虽然自然性资源权的实现不需要经过国家的许可，但也以占有、获得该自然资源为实现条件。实际上，并不是所有的社会主体都有机会和能力占有自然资源。以矿产资源为例，虽然在《矿产资源法》中明确承认了自然性资源权，规定允许个人为生活自用采挖少量矿产^①，但这只有在矿产资源较为充沛、埋藏较浅、个人力量易于采挖的地区才可以实现，对于矿产资源已濒临枯竭、埋藏较深、开采要求较高的地区，个人为生活自用采挖少量矿产的权利不可能实现。另外，随着人类社会生活方式的转变以及社会生活物资的不断丰裕，人类的生存需求已并不过多地依赖于从自然资源中自取生活物资。以水资源为例，当下，随着农村集中供水率的不断提高，出于家庭生活和零星散养、圈养畜禽用水而直接从江河湖泊取水的情形也不多见。加之，随着传统自然资源面临着枯竭的威胁以及科学技术的不断发展，大量新型能源不断涌现，例如风能、太阳能、页岩气等。面对需要掌握一定科学技术才能开发利用的新型能源，普通公民想要通过自取实现自然性资源权将不太可能。因此，在当下，自然资源社会性价值单靠在自然资源单行法中零星的自然性资源权的规定难以实现。

通过对目前自然资源权利体系构成的分析，发现其自然资源社会性价值的阙如。当下的中国已然迈入新时代，社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要与不平衡、不充分发展之间的矛盾。其中，不平衡发展在自然资源开发利用领域主要表现在没有机会占有、利用自然资源的大多数与少数占有、利用自然资源并从中收益的主体之间利益的不平衡；不充分发展体现在自然资源的利用不能满足社会公众对自然资源的多层次需求，例如公众对作为环境公共物品的自然资源的生态需求。面对新的社会矛盾，开放的自然资源权利体系应作出适时回应。其中环境权的提出即是对不充分发展的理性回应。对于自然资源开发利用领域的不平衡发展尚未获得法学界从自然资源权利体系

^① 详见《中华人民共和国矿产资源法》第35条的规定。但根据自然资源部公布的《中华人民共和国矿产资源法（修订草案）》（征求意见稿）已删除了允许个人为生活自用少量采挖矿产的规定。

角度的更多关注。公民资源权的提出, 正是对自然资源权利体系进行社会性审视的初步探索。

二、公民资源权的内涵

公民是与国家相对的概念。由于自然资源的所有权属于国家或集体, 因此, 依照民法思维, 在涉及公民对自然资源享有的财产性权利时, 学者们通常会认为公民只能享有自然资源的用益物权(使用权)^①。此时, 公民是作为民事主体身份存在的, 公民对自然资源的权利属于私权范畴。在这一逻辑思路下, 公民资源权派生于自然资源国家或集体所有权, 其理论来源于自然资源所有权的传统物权理论。这一思路的逻辑起点在于将自然资源的经济属性定位为“私益性”价值取向, 而忽视了自然资源的社会性价值。从自然资源的社会性价值出发, 本文将公民资源权作如下界定: 公民资源权是指公民合理利用自然资源以及共享自然资源开发利用成果的权利。其中以占有为实现条件的合理利用自然资源的权利属生存权, 非以占有为实现条件的共享自然资源开发利用成果的权利属发展权。生存权和发展权是人类最基本的权利^{[6](P182)}。在生存权已获得极大实现的当下, 发展权是最大的社会需求。公民资源权不仅蕴含了自然资源对人类的自然生存性支持, 也内含了人类基于自然资源的社会性发展需求。公民资源权应属基本人权范畴。在一国法律框架内, 具备公民身份是享有公民资源权的唯一条件。与以自然资源为客体的其他权利相比, 公民资源权具有以下特点:

(一) 公民资源权是社会基本性利益

所谓社会基本性利益是指维持社会生存和发展最基础的利益。每个人的生存都以利用自然资源为基本条件。公民资源权体现的是自然资源与当地居民的原初利益关系。这种利益关系即使没有明文规定, 仍具有天赋人权的不可侵犯性, 人们在观念上天然地接受了这种权益关系, 如果把人们在观念上认定的这种权益关系视为法权关系的话, 那么自然资源与当地居民的原初权益关系是自然关系与法权关系的统一。这种源自生命对周围自然资源的本能利用, 其原初状态几乎用不着申明这是我的或这是我们的。“自然资源与当地居民原初权益关系的变化是由外部力量施加的, 人类生存对自然资源存在及开发的自然依赖原初总是表现为当地居民对当地自然资源的依赖。”^{[7](P300)}

公民资源权不属于自然资源物权项下的子权利, 相反自然资源物权的设置应服务于公民资源权的实现。公民资源权属公民基本权利范畴, 而自然资源物权属特定民事主体享有的民事权利。公民资源权的实现是判断自然资源物权正当性的标准。自然资源物权是被创设的, 而公民资源权是被发现的, 自然资源物权始终应体现公民资源权的社会性价值。现代物权法正是折衷于个人主义与社会化两种趋势之间, 力求实现个人利益与社会公益的平衡^[8]。我国出台的具有划时代意义的《民法典》物权编即体现了物权社会化的立法理念。《民法典》物权编强调: 国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律平等保护^②。此处的“平等”不仅是防止公权对私权的侵犯、同时也是对公权的平等保护。将国家自然资源所有权纳入物权平等保护范畴, 根本上是要实现自然资源从无价到有价、从所有者虚无到所有者明确的转变。自然资源国家所有权的物权平等保护, 为自然资源有偿使用制度提供了制度根基。通过自然资源有偿使用制度, 一方面提高自然资源使用效率, 另一方面最终实现自然资源经济利益的全民共享。只是从自然资源有偿使用到全民利益共享还需要有公民

^① 具体参见胡伟:《试析自然资源财产性权益的归属与行使》,载《生态经济》2018年第8期,第217页;黄萍在《自然资源使用权制度研究》一书中也称:“本书探讨的对自然资源的利用是指非所有人对自然资源的利用,且应是对自然资源使用、收益为目的而产生的物权制度。”具体参见黄萍:《自然资源使用权制度研究》,上海社会科学院出版社,2013年版第2页。

^② 参见《中华人民共和国民法典》第二百零七条。

资源权作为根本权利保障。

（二）公民资源权包含社会共享性利益

权利包括两个最为基本的构成要素即利益和正当^[9]。公民资源权包含了全体社会成员（包括后代人）享有的从自然资源开发利用中获益的共享性利益，并且该种利益具有正当性。共享性利益与一般财产性利益不同，其体现的是一种分配的正义而非占有、使用的正义。自然资源用益物权通过各种竞争性与非竞争性方式取得，其体现了对自然资源占有、使用的正义。然而，正义的完整实现还有待于财富分配的正义。如果自然资源利用水平不断提高，物质财富不断丰富的时候，社会群体间的差距感越来越强，那么社会公众的共享获得感就会降低，使公众利益被“相对剥夺”，从而强化了社会的不公正，引发社会冲突。因此，法律对共享性利益的关注就显得尤为紧迫。

共享性利益的获得有两个前提条件：一是社会整体福利的增加；二是社会福利的公平分配。结合我国的实际情况来看，利益共享的客体就是改革开放的发展成果^[10]。改革开放的发展成果包括通过对自然资源的开发利用获取的物质成果和精神成果，其中物质成果占据着基础性地位，它直接影响着精神成果的共享。公民资源权的实现建立在自然资源的高效利用及利益合理分配的基础上。通过自然资源的高效利用使社会财富增加，更重要的是需要通过相应的机制对增加的社会财富进行合理分配从而实现公平正义，否则，自然资源的社会性价值将无从实现。

自然资源服务于全体社会成员的福利。由于自然资源的稀缺性、有限性，在自然资源的权属配置上不可能实现开发利用权共享，自然资源始终只能被一部分主体占有、开发、利用，如果自然资源的开发利用只给自然资源的所有者和使用者带来更多的物质利益，而没有带来社会整体福利的增加和实现利益的公平分享，那么自然资源所有权和使用权的正当性就会受到质疑。

（三）公民资源权是社会经济性利益

自然资源与人类的初始利益关系通过自然资源的经济功能和生态功能两种功能的发挥得以实现。与自然资源相关的利益关系之间存在着多向度的冲突，既包括主体之间关于同一利益内容的冲突，也包括主体之间关于不同利益内容的冲突。例如，自然资源用益物权人对自然资源通过占有、使用而获取经济利益的权益与社会公众天然享有的从自然资源获取经济利益之间的冲突；主体从自然资源获取经济利益与生态利益的冲突。目前，公民对自然资源享有的生态利益越来越受到法学的关注，因此环境权理论应运而生。

公民资源权与环境权同具生存权、发展权本质属性，同属公民基本权利范畴，但两者反映的利益内容不同。“环境权基于环境保护理念而产生，其明确指向是生态性权利，不包括经济性利用。”^[11]而公民资源权基于资源社会性理念而产生，其明确指向的是自然资源的经济价值。虽然公民资源权与环境权所涉利益内容不同，但两者保护的利益均为事关人类生存和发展的基础性公共利益。公民资源权保护公民从自然资源平等地获取经济性公共利益；环境权保护公民从生态环境中平等地获取非经济性公共利益。公共利益的公共属性决定了其主要靠国家提供，如同权利不能放弃一样，国家保护公共利益既是一种权利也是一种义务^{[12](P96)}。

公民资源权和环境权的实现都以国家承担普适性的保障义务为前提，但由于两者利益内涵不同，国家承担保障义务的环节与手段也不同。自然资源在实现其经济功能时更多的是以非公共物品的形式为特定主体占有、使用，其产权清晰、利益排他，主要依靠市场机制实现资源的优化配置。市场机制能满足自然资源国家所有权人的财产权益，也能实现自然资源用益权人的经营收益，但无法完成全民合理共享自然资源开发利用成果的任务。公民资源权的实现需要依靠政府在市场准入环节允许公民自由平等地参与竞争从而实现机会的平等，在分配环节建立收益共享机制从而实现结果的平等。生态环境属公共物品，具有消费的非排他性，从而导致市场提供环境公共物品受限。因此，环境权的实现需要政府在供给环节提供公共环境服务（不排除政府借助市场的力量），在监管

环节履行环境监管职责。总之, 虽然公民资源权与环境权具有不同的利益内涵与实现路径, 但两者的实现都离不开公权力的保障。

另外, 虽然民法上的自然资源物权制度对自然资源的经济价值予以了承认和保护, 但公众天然享有的从自然资源获取经济利益的权益却未能更多地受到法学的关注。这一关注的缺位一方面带来的是自然资源用益物权人社会责任意识的淡薄, 对自然资源进行不合理开发利用或者闲置, 导致社会经济利益整体受损; 另一方面带来的是生态利益对社会经济利益的挤压, 在绝对强调生态保护过程中忽略了公众从自然资源获取经济价值的权益, 带来了新的民生问题。

三、公民资源权的正当性来源

权利是推动社会进步的动力, 但这并不意味着人类的一切需求都有上升为权利的必要, 权利的泛化会带来对权利的漠视与损害。权利必须有正当的来源才有获得法律认可的资格, 公民资源权的提出有其理性过程, 也有着正当的权利来源。

(一) 公民资源权的理论来源

公民资源权来源于资源社会性理念。资源社会性理念既体现了自然资源的本质特征, 也体现了自然资源在新的历史时期应彰显的社会价值。资源社会性理念为自然资源终极归属及开发利用自然资源的根本目的提供了理论指引。天然生成性是自然资源的基本属性, 即使主张自然资源不仅包括天然生成物, 而且还包括作用其上的人类活动结果的对自然资源的广义认识也不可否认这一点, 因为这些包含了人类劳动的物质, 作为自然资源的身份而言仍是自然生成成分占据主导地位。例如, 人类对地下水资源的发掘、对森林资源的养护无疑都投入了人类劳动, 但这些人劳动的投入并没有过多的改变自然资源的原本形态, 也无法改变其自然资源身份地位。但如果将地下水资源加工为矿泉水、将森林资源生产为家具, 自然资源的原本形态发生了质的变化, 此时, 自然资源便转化为了产品。产品由生产者所有, 当产品通过合法方式流通到消费者时, 产品即为消费者所有。对产品而言, 之所以不存在所有权上的争议是因为产品是经过加工而来, 它不具有天然生成性, 或者说天然生成性的成分很弱。而天然生成性是自然资源的基本属性, 对天然生成的自然资源是否可以设定所有权以及由谁所有, 会产生争议^①。

自然资源是大自然对人类的馈赠, 增进人类的整体福祉是自然资源的基本价值。如果对自然资源的所有或使用只给一部分人带来了利益, 而没有使社会整体利益增加, 即使这种所有或使用没有造成他人利益的损害, 也是有违自然资源的自然生成性或者说不正当的。普通物权的合理行使义务只限于对他人的合法权益不造成损害, 而自然资源物权的行使, 不仅不能对他人的合法权益造成损害, 而且需要带来整体社会福利的增加。因此, 自然资源权属制度并不是绝对的, 自然资源是否可以设置所有权、其归谁所有、归谁使用最终取决于哪种权属形式更有利于增进全社会的福利。

资源社会性不因社会更替而有所变化, 资源社会性特征既存在于公有制社会, 又存在于私有制社会; 既存在于自然经济条件下, 又存在于市场经济条件下。质言之, 资源社会性并非资源在某个时期、某个社会或某个地域、某个国家所特有的品质, 而是资源本身所固有的特征^{[1](P88)}。资源社

^① 例如对气候资源这一自然资源的所有权问题目前学术界存在一定的争议。王灿发、冯嘉认为气候资源相对于人类目前的开发和利用能力而言仍然是缺乏竞争性的无限资源, 在无限资源之上设置所有权制度不具备合理性; 王树义、冯汝认为从国家所有权设置的目的、保护气候资源生态价值的需要等多方面来看, 气候资源归国家所有具有正当性和合理性。具体参见王灿发、冯嘉:《从国家权力的边界看“气候资源国家所有权”》, 载《中国政法大学学报》2014年第1期; 王树义、冯汝:《气候资源国家所有权问题探析》, 载《学习与实践》, 2014年第11期。

会性理念不仅包含着对自然资源所有者和使用者承担社会义务的设定要求，同时也包含着对自然资源产权配置的社会性要求。这些要求应以法律权利的形式加以明确，而不应湮灭在自然资源的所有权和使用权当中。

（二）公民资源权的权利来源

自然权利是西方思想史上一个古老而复杂的话题，反映了人类理性思维的演变过程。在古希腊时代，思想家们开始呼吁从信奉祖先到信奉“符合自然的善”^{[13](P25)}，此处的自然即可以理解为自然状态。自然状态是近代自然法理论的逻辑起点，是一种与公民社会状态相区别的、没有政府和法律、没有正义和美德等社会政治情感的个体化的自然人在自然欲望、自然需求和自然情感的驱动下，运用自身的力量而求生的状态^{[14](P43)}。自然权利即在自然状态中每个自然人都应享有的权利，自然权利与人同时产生，不是由人创设的，源于人的本性或理性。与此相应，保全性命就成为每个人最基本的自然权利^{[15](P97)}。霍布斯将人的生命看作一种机械的运动，认为趋利避害、自我保存是人的生命运动即人性的根本原则。同时霍布斯认为人类在实现自我保全的过程中，总是力图摧毁或征服对方，因此，在纯粹自然的状态下，人类会处在“每一个人对每个人的战争”中。为了从这种战争的状态中摆脱出来，必须建立以武力为保障的强大的国家^{[15](P132)}。国家的建立是一大群人相互订立契约，人民将一部分权利让渡给国家的过程。有了国家，自然权利就可以通过国家的认可和强制力的保障转化为法律权利。

自然权利不同于法律权利，但两者又存在着不可割舍的联系。自然权利是自然法中的应然权利，法律权利是获得一个国家法律所认可的实在法上的权利。自然权利是法律权利的基础，决定着法律权利的正当性。法律权利有不同的层次，包括基本权利和其他具体权利。基本权利是指最基础、最根本的、能产生其他具体权利的权利。基本权利直接来源于自然权利，可以说基本权利是法律对自然权利的发现和认可，而具体权利是为了实现基本权利而由法律创设的权利；基本权利直接来源于自然权利，具体权利是对基本权利的实现。如果在自然状态下，人人为了自我保存争夺自然资源，带来的势必会是混乱的、无休止的战争。因此，出于人类的理性，将对自然资源所有、使用的基本权利让渡给国家或授权部分人占有、使用，但前提条件是该所有、占有或使用必须带来人类整体福利的增加。否则，自然资源的所有或占有将失去其合法性。因此，公民资源权来源于人类自我保存的自然权利，其是人类应该享有的自然性、基础性权利。

（三）公民资源权的现实来源

哪些自然权利需要转化为法律权利，这是由社会现实、社会观念等多种因素决定的。权利是具有很强的时代性特征的概念，其内容并非一成不变。人类享有自然资源为其带来福祉的固有的、不言自明的权利向法律权利的转化，源于当下人类与自然资源关系的紧张及人类对两者关系的新探索反思。

人类对自然资源的需求从人类出现以来从未停止过。在工业革命之前，人与自然资源的关系相对平静。进入工业文明以后，随着科学技术的发展以及人类对自然资源需求的增加，不可再生资源面临枯竭的危险，可再生资源的再生能力受到严重损害，自然资源成为制约人类社会发展的的重要因素。一方面自然资源短缺，另一方面还存在自然资源得不到充分利用、被闲置浪费现象。

目前的高房价已成为举国关注的焦点问题。在高房价的重压下公众的幸福感被极大剥夺。高房价背后体现出的是土地资源开发利用利益的不平衡分享。一方面，房屋的刚需者无能力购房，享受不到土地资源开发利用为其带来的福利，另一方面大量空置房的存在导致土地资源闲置。看似矛盾的两种现象，反映出的是土地资源利益的不平衡分享。土地资源的开发利用并未带来整体社会福利的增加。土地资源占有能力的不同加大了贫富分化程度。在土地利益相关方中，土地所有者通过资源有偿使用，所有权获得了实现；土地开发利用者，通过商品房销售，用益物权获得了满足；而众多房屋刚需者因过高房价，发展权极大受损。无论从历史演化的角度看，还是从生成机制看，土地

增值都是社会总和作用的结果,其财富应由社会共享^{[16](P151)}。从目前房地产开发的现状来看,土地资源的社会性价值并未完全实现。

另外,为了应对自然资源短缺带来的发展瓶颈,人类将注意力转向了普遍存在于大自然中的风能、太阳能、潮汐能等新型能源。随着新能源的广泛利用,出现了需要法律关注的新问题。例如对气候资源所有权问题的争论。气候资源能不能设定所有权,国家可不可以享有气候资源的所有权?要想解决这些问题,首先要回到本源性的公民资源权,用公民资源权来评价气候资源所有权的正当性问题。美国学界和司法部门在确定风能权属时考虑的关键问题不是风能是否能与土地财产权分离,而是分离是否符合社会的最大利益^[17]。此处,社会的最大利益反映在权利上即公民资源权。公民资源权的确立是新能源利用对法律的现实需求。

四、公民资源权的法律实现

公民资源权从应然权利向实然权利的转变,首先应体现在立法上对该权利的确认,其次需要通过各部门法确立的利益平衡机制使该权利得以具体实现。

(一) 公民资源权的宪法确认

一般而言,基本权利由国家的宪法做出规定。各个国家由于法律传统、国情的不同,实体法层面的基本权利的具体范围会不同,但不可否认的是,各个国家宪法中规定的基本权利是不断发展的。进入新时代,我国社会主要矛盾已发生转变,解决当下的社会矛盾是新时代的主要任务。宪法规定的基本权利应体现这一时代性需求。公民资源权的立法确认,就是要通过公众共享性权益的实现,从而解决不平衡、不充分发展的社会矛盾。不患寡而患不均,在自然资源开发利用领域最大的矛盾是利益享有的不平衡。宪法对公民资源权的宣示性规定,是在社会公正的天平中加入自然资源共享性利益筹码的必然要求。

那么,宪法应如何规定公民资源权呢?我国宪法关于自然资源的规定一方面体现在自然资源公有制这一根本制度上,另一方面也规定了国家保障自然资源合理利用的义务。何为合理利用,目前法律上并未做出系统规定。自然资源的合理利用应体现在两方面:一方面是自然资源经济价值的高效实现和公平分享;另一方面为自然资源生态价值的实现。合理利用自然资源义务的两个方面分别对应的是公民资源权和环境权这一组基本权利。关于环境权,宪法中已有条款对其进行了间接性规定^①,但关于公民资源权却没有体现。促进和提高整个社会的福利是一个社会或国家首要的任务。因此,建议在宪法中除了规定国家保护和改善环境的义务外,还应增加“中华人民共和国公民有为生活需要合理利用自然资源的权利”、“国家保障自然资源的开发利用使社会福利得以增加,保障公民共享自然资源利用利益”的规定。

公民的基本权利就是国家的义务^{[18](P49)}。公民资源权的实现既需要国家承担免于干预公民合理利用自然资源自由的消极义务,同时,在新的时代背景下,更需要国家积极承担增进全民自然资源福利的义务。国家的此种积极义务主要体现在三个环节,即自然资源使用权的分配环节;自然资源经营利用的监管环节以及自然资源收益的分配环节。自然资源使用权的分配应追求效率与公平双重价值。我国目前已普遍建立自然资源有偿使用制度,该制度为实现自然资源使用权的高效、公平分配提供了解决路径。一方面自然资源价格必须通过市场供需来反映而不能简单靠行政指令形成,但另一方面又不能完全按照自由选择来确定价格,否则消费能力不强的人必将无法充分获取资源^[19]。同时,自然资源使用权的分配仍是在政府主导下进行的,为了防止政府通过权力将自然资源利益地

① 宪法第二十六条规定:国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。

方化、私人化,需要建立更为公开、透明、平等的自然资源使用权配置制度。在自然资源使用权配置过程中引入公众参与机制、公民司法救济机制显得尤为必要。在自然资源使用权配置完成后,进入经营利用环节,政府仍要加强对使用者的监管,如果使用者不能对自然资源进行高效利用,应该有符合市场规律的“腾笼换鸟”机制,使资源创造更多的社会财富。另外,最关键的一个环节是自然资源收益的分配环节,应该建立全民合理共享自然资源收益的机制。进一步使自然资源收益公开化、透明化,将自然资源收益统一纳入国家财政,进一步加强对自然资源收益的财政支出监管,确保自然资源收益重点投向教育、“三农”、社会保障与就业、医疗卫生、文化等这些关系每一个人生活的刚性需求领域,让全民能够合理受益^{[19](P15)}。

(二) 公民资源权的部门法实现

1. 实现的总路径——利益衡平。公民资源权的实现需要法律制度对与自然资源相关的各利益关系进行平衡,使相关利益在共存的基础上达到合理的优化状态。以自然资源为客体的权利还涉及自然资源所有权、自然资源用益物权和环境权等。这些权利之间存在着一定程度的冲突。在我国,自然资源所有权人代表着国家利益和集体利益,自然资源用益物权是特定用益物权人的私人利益,环境权是公众享受安全、优美的生态环境的非物质性公共利益,而本文所称的公民资源权是公民对自然资源合理利用及从自然资源获取经济利益的物质性公共利益。公民资源权的实现有待于法律对自然资源所涉的个人利益、国家利益、公共利益以及物质性公共利益与非物质性公共利益进行平衡。

利益衡平的目标在于实现各正当利益的共存与和谐,而非各利益之间你存我亡的斗争性结果。在自然资源产权制度中,国家所有权通过自然资源有偿使用制度得以实现,自然资源用益物权通过开发利用自然资源得以实现,而其他自然资源非占有、使用者从自然资源中获取经济利益的权利在现行的法律体系中未获得明显体现。以土地自然资源的开发利用为例,国有土地使用权以“价高者得”的原则确定使用权人后,使用权人通过土地的开发利用建设商品房进行销售而盈利,而当地的居民要为购房承受沉重的经济负担。这一现象反映出土地资源所在地的当地居民并未从土地资源的开发利用中分享经济红利,于是形成了国家经济利益、私人经济利益与公众共享性经济利益的失衡。

另外,随着政府环境责任的加强,对党政领导进行政绩考核时,提高了生态环保绩效权重。政府出于追求地方政绩的目的,也存在为追求环保指标的实现而挤压公众经济利益的现象,导致环境利益与自然资源社会经济利益的失衡。例如,针对我国北方省份进入采暖季雾霾频发的现象,不少地方出台地方性法规授权县级以上地方政府有权划定禁煤区。一旦被政府划归为禁煤区,当地居民即被禁止使用煤炭及煤炭制品。虽然政府也提前为居民实施了“煤改电”、“煤改气”等清洁供暖项目。但在“煤改气”、“煤改电”过程中出现了增加居民取暖成本的现象^①。这一环保手段在改善环境的同时带来了新的民生问题。因此,对于禁煤区的划定需对当地的经济水平进行合理评估,在寻求环境效益和经济利益平衡的基础上,因地制宜,有序推进清洁取暖进程。环境利益和经济利益同属公民正当利益,法律的任务不是在两者之间取舍,而是要通过利益的平衡实现两者的共存共荣。哪种利益更应得到法律的关注,取决于在特定的时空环境下,哪种利益受到了其他利益的挤压而导致利益的失衡。

2. 利益衡平的具体制度。法律利益衡平功能的发挥最终需要通过相应的法律制度予以实现。无论是实现国家宏观管理目标的自然资源利用管理法律制度,还是以保护生态环境为主要目标的环境与资源保护制度,都应体现对公民资源权的保护。我国是实行自然资源公有制的社会主义国家。

^① 据有关调研发现:在煤改电的村庄,村民要保证室温在18摄氏度以上,一个采暖季需要支出6000元以上的供暖费用,而之前采用散煤取暖成本不到3000元,因此用户纷纷弃电改煤。具体参见济民:《气、电、热,改哪个更划算?》,载《中国石油石化》2017年第8期,第43—45页。

无论是国家所有的自然资源还是集体所有的自然资源, 自然资源所有权收益都应由全体公民实现共享。该共享性利益应该在自然资源收益制度中有所体现, 但事实并非如此。以国有土地所有权收益为例, 缴纳土地出让金是土地使用权人获得土地使用权的主要方式。土地使用出让金实现的是土地所有权人的利益, 按照物权法理论, 土地所有权人享有对土地出让金的占有、支配权。根据《中华人民共和国城市房地产管理法》的规定, 土地使用权出让金应当全部上缴财政, 列入预算, 用于城市基础设施建设和土地开发。虽然社会公众客观上也共享了地方政府进行基础设施建设带来的公共利益, 但该利益的获得是建立在更大利益受损的基础之上, 并未使公众最大限度地获得共享利益。正如有学者所言: “地方政府在土地出让金的分配和使用方面有较大的灵活和自主权, 可藉此分享大量土地收益再用于城市建设等, 造成土地收益共享的一阶困局。”^[20]

现行的价高者得的国有土地所有权收益制度也是导致房价居高不下的原因之一, 公众共享土地自然资源开发利用的权益在利益平衡中被轻视。土地使用权人在获得土地使用权时需一次性承担未来所有土地使用年限内的土地使用成本。基于未来的不确定性, 土地使用权人在对土地使用权进行流转时势必要最大限度的收回土地使用权成本。因此开发商会把较高的土地成本转嫁于购房者, 导致房产成本过高。面对过高的房产价格, 公民对土地自然资源的共享性利益难以实现。因此有必要以自然资源社会性理念为指引, 以公民资源权的实现为利益权衡, 对我国的土地使用权出让金制度进行解构, 采用逐年收取土地使用税的做法。土地使用税制度一方面将税收收入纳入财政预算, 可以避免地方政府对土地使用权出让金使用的随意性, 另一方面也可以使房价有所降低, 从而实现土地资源开发利用利益的社会共享。

另外, 环境政策作为一种体现国家对环境问题及时、灵活、特殊化应对与处理的制度工具, 在我国环境治理过程中发挥着极其重要的作用。环境政策涉及的利益关系复杂, 既涉及个体利益与公共利益的冲突, 也涉及经济利益与环境利益的冲突, 一旦制定不当或执行不当, 必将带来政策的失灵, 最终导致公共利益的受损。环境政策虽以环境利益的追求为主要目标, 但其不应以环境利益为唯一目标。建立在极大牺牲公民资源权这一经济利益前提下的环境政策必将难以实施。虽然从某种程度上来讲环境政策是环境法制的试错机制, 社会应对环境政策制定和执行的错误成本进行容忍, 但从成本-效益的角度考虑, 应尽量减少环境政策的试错成本。在目前政府环境责任不断强化的大背景下, 特别需要对环境政策的出台和执行予以评估, 避免过于激进的、不切实际的环境政策过度地挤压公民对自然资源的经济利益, 从而为环境管理带来新的障碍。

五、结 语

由于自然资源的稀缺性以及人类对自然资源使用的竞争性, 公民资源权不可能自然实现。该权利需要在获得法律认可的基础上, 在平衡其与自然资源有关的其他各种正当利益的过程中得以合理实现。在围绕自然资源的不平衡发展矛盾不断凸显、政府环境治理手段不断强化的当下, 亟需法律对公民资源权进行确认和保护, 以免其他权利过度挤压公民资源权。本文提到的土地税制度、环境政策评估制度只是公民资源权实现的制度路径中很小的一部分。作为一项公民基本权利, 公民资源权的实现应贯穿于自然资源利用管理制度和环境资源保护法律制度的全部。

参考文献

- [1] 黄锡生, 嵯峨. 论资源社会性理念及其立法实现[J]. 法学评论, 2011(3).
- [2] 刘冬梅. 劳动与社会保障法[M]. 长沙: 中南大学出版社, 2018.
- [3] 黄锡生, 李希昆. 环境与资源保护法学[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2005.

- [4] 王剑, 史玉成. 中国自然资源权利体系的类型化建构[J]. 甘肃政法学院学报, 2019(6).
- [5] 金海统. 资源权论[M]. 北京: 法律出版社, 2009.
- [6] 陈淑英. 邓小平创新思维论[M]. 长春: 吉林大学出版社, 2013.
- [7] 王文长, 萨如拉, 李俊峰, 等. 西部资源开发与可持续发展研究[M]. 北京: 中央民族大学出版社, 2006.
- [8] 王申义. 论物权的社会化[J]. 法学评论, 1999(1).
- [9] 北岳. 关于义务与权利的随想(上)[J]. 法学, 1994(8).
- [10] 全洪云. 利益共享的内涵及其社会意义[J]. 中共贵州省委党校学报, 2014(2).
- [11] 吕忠梅. 环境权入宪的理路与设想[J]. 法学杂志, 2018, (1).
- [12] 高志宏. 公共利益: 界定、实现及规制[M]. 南京: 东南大学出版社, 2015.
- [13] 科斯塔斯, 杜兹纳. 人权的终结[M]. 郭春发, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2002.
- [14] 齐延平. 人权观念的演进[M]. 济南: 山东大学出版社, 2015.
- [15] 霍布斯. 利维坦[M]. 黎思复, 黎延弼, 译. 北京: 商务印书馆, 1985.
- [16] 吴次芳. 国有住宅用地使用权续期问题研究[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2017.
- [17] 王树义, 冯汝. 气候资源国家所有权问题探析[J]. 学习与实践, 2014(11).
- [18] 杨思留. 宪法学与行政法学[M]. 徐州: 中国矿业大学出版社, 2017.
- [19] 王旭. 论自然资源国家所有权的宪法规制功能[J]. 中国法学, 2013(6).
- [20] 王荣宇, 谭荣. 德国土地税收制度及其改革探索的启示: 基于土地收益共享的视角[J]. 中国土地科学, 2015(12).

The Connotation and Legal Realization of Citizen's Resource Right

HAN Wei-ping, HUANG Xi-sheng

Abstract: In the new era of China's development, the question of unbalanced development in the field of natural resources utilization has become increasingly prominent. How to realize the social value of natural resources has become an urgent issue in the legal construction of ecological civilization. The current natural resource rights system can not ensure the realization of the social value of resources. The citizen's right to resources refers to the citizen's right to make rational use of natural resources and to share the results of the exploitation and utilization. Compared with the real right of natural resources and the right of environment, the citizen's resource right has the unique value orientation in line with the requirements of the times. Therefore, it is necessary to clarify the constitutional basis of citizen's right to resources, and add provisions in the Constitution that "citizens of the People's Republic of China have the right to make rational use of natural resources for their living needs" and "the state guarantees the development and utilization of natural resources to increase social welfare and ensure that citizens share the benefits of natural resources utilization". At the same time, it is suggested to reform the land ownership income system and construct the environmental policy evaluation system to realize the citizen's resource right.

Key words: citizen's resource right; resource sociality; system of natural resource rights; basic human rights; balance of interests

(责任编辑 周振新)