

# 自然资源物权体系的民法构造及其完善

南茜，南振兴

(河北地质大学，石家庄 050031)

**摘要：**由《民法典》和自然资源单行法规构建的自然资源物权体系，是一个“双公”所有权为“龙头”、“单一”用益物权为“束腰”、海域使用权与特许物权为“支撑”、多类自然资源物权束为“底脐”的葫芦型立体架构。其结构性矛盾是：设计理论漂移，纵向权层逻辑混沌，横向结构冲突，个别物权无处归宗。自然资源物权优化需要契合自然资源的财产生态双重价值属性，适应“利用”“消耗”“变性”三种开发利用方式，分别以用益物权、消益物权和增益物权规范调整。

**关键词：**自然资源；物权；用益物权；消益物权；增益物权

**中图分类号：**D923.2；D922.6；F062.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-6995 (2023)

**DOI：**10.19676/j.cnki.1672-6995.001208

## Civil Law Construction of Natural Resource Property Rights System and Its Perfection

NAN Xi, NAN Zhenxing

(Hebei University of Geology, Shijiazhuang 050031, China)

**Abstract:** The property right system of natural resources constructed by the *Civil Code* and separate natural resources regulations is a gourd-shaped three-dimensional structure, with “dual public” ownership as the “head”, “unitary” usufructuary right as the “waist”, the right to the use of sea areas and franchise real rights as the “support”, and various bundles of natural resources property rights as the “base”. Its structural contradictions are as follows: drift of design theories, chaotic vertical rights-layer logic, horizontal structure conflicts, and some individual property rights have no proper classification. The optimization of natural resources property rights needs to conform to the dual value attributes of property and ecology of natural resources and adapt to three modes of development and utilization, namely “utilization”, “consumption”, and “transformation”. It should be regulated by usufructuary rights, consumptive rights, and accretionary rights respectively.

**Keywords :** natural resources, property rights, usufructuary rights, consumptive rights, accretionary rights

“建立权责明确的自然资源产权体系”，是中共中央、国务院《生态文明体制改革总体方案》确立的改革目标。研究自然资源物权体系的构架、问题及其完善，对于“建立权责明确的自然资源产权体系”的改革目标，无疑具有现实意义。

## 1 现行自然资源物权体系的构造

### 1.1 我国自然资源物权体系建构的特殊路径

**收稿日期：**2025-01-25；**修回日期：**2025-04-25

**基金项目：**河北省社科基金项目“宅基地‘三权分置’法律问题研究”（HB18FX022）

**作者简介：**南茜（1989—），女，河北省邢台市人，河北地质大学法政学院助理研究员，管理学博士，研究方向为公共管理、行政特许物权。

**通讯作者：**南振兴（1961—），男，河北地质大学法政学院教授，经济学博士，研究方向为物权法和知识产权法。E-mail:13722985588@163.com。

大陆法系国家自然资源物权体系的主框架都是通过民法典路径建构起来的。众所周知，我国改革开放二十余年里民法典长期缺位以待。1986年的《中华人民共和国民法通则》（以下简称《民法通则》）主要规定了土地、矿藏、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水面等部分自然资源的所有权，其他自然资源物权立法几乎空白。此间为应对经济发展对各种自然资源的开发利用急需，依据《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）和《民法通则》，《矿产资源法》《森林法》《草原法》《渔业法》《水法》等一批自然资源单行法及其规范，先行创建出一系列类型化的自然资源使用权，包括探矿权、采矿权、林权、水权、渔业权等。限于当时物权法尚付阙如，这些自然资源使用权当时尚未物权化。经过二十余年的民事立法累积，社会各界终于认识到，自然资源虽不具备一般物权客体的特定性、独立性和可支配性，但并不影响赋予其物权，于是2007年颁布的《物权法》完成了自然资源物权化的历程<sup>[1]</sup>，2020年《民法典》的颁布，标志着我国自然资源物权体系已经形成。回顾我国自然资源“物权化”道路，我国自然资源物权体系的建构，实际上走了一条《宪法》确立起自然资源国家与集体公有所有权，各种自然资源单行法先行建立各类自然资源物权权利束，《民法典》事后将其体系化的中国化道路，形成了目前以《民法典》为“主干”，各种自然资源单行法规为“分枝”，相关自然资源规章与司法解释为“枝叶”的自然资源物权立法体系<sup>[2]</sup>。该体系构造的自然资源物权体系是一个“双公”所有权为“龙头”、“单一”用益物权为“束腰”、海域使用权与特许物权为“支撑”、多类自然资源物权束为“下肚底脐”的葫芦型立体架构。

## 1.2 自然资源物权体系的纵向结构

有学者认为，自然资源物权体系的纵向结构是宪法所有权、民法所有权、用益物权和自然资源产品所有权五层构造<sup>[3]</sup>。笔者认为，宪法所有权与民法所有权都是自然资源所有权，本质上是一层物权，而自然资源产品所有权，显然是自然资源“蜕变”为自然资源产品之后的物权，这种物权已不再是原自然资源物权，而只能是自然资源产品的新物权。所以，自然资源纵向物权可以解析为如下五个权层：

第一权层为自然资源所有权。自然资源物权体系的首层当然是自然资源所有权。

第二权层是自然资源用益物权。由我国自然资源所有权的“双公”特色所决定，自然资源的常态开发使用权都是非所有人的他物权，我国众多自然资源他物权的唯一形式是《民法典》第三分编规定的“用益物权”，用益物权“一权”统领所有自然资源开发利用的“他物权”，是现行自然资源物权体系的显著特点。第二权层之后的第三、第四、第五权层的自然资源他物权，均是自然资源用益物权内部结构的理论分析，由此观测自然资源物权的宏观结构，自然资源物权的纵向结构是所有权和用益物权的“二元结构”。由于自然资源种类繁多、用益方式多样，所以，自然资源用益的物权形式会随着实践发展和立法技术的成熟形成动态演化之势。本文将自然资源纵向物权划分成五层，意在为之后的自然资源物权完善作理论铺垫。

第三权层是海域使用权和特许物权。自然资源用益物权之下具体又分为两种“权型”，

即《民法典》用益物权分编第十章“一般规定”第328条和第329条规定的两类物权，一是海域使用权，二为特许物权。

第四权层是土地资源类型化用益物权。《民法典》“用益物权”分编第十一章、第十二章、第十三章、第十五章，分别规定了土地承包经营权（第330~343条）、建设用地使用权（第344~361条）、宅基地使用权（第362~365条）、地役权（第372~385条）四种自然资源开发利用“他物权”。

第五权层是自然资源用益物权的“物权束”。自然资源物权体系的“葫芦”底层物权，是由我国多年来陆续颁行的自然资源单行法规创制的，以单一类自然资源为客体建构的，各类自然资源开发利用的集合性自然资源权利束<sup>[4-6]</sup>，如《矿产资源法》规定的矿业权集合了探矿权与采矿权，《森林法》规定的林权集合了林地使用权、林地经营权、林木采伐权、林木花果采集权等。

第一权层的自然资源国家所有权和集体所有权，居于自然资源物权体系的顶部，犹如“葫芦”的“龙头”和“上肚”，是自然资源物权体系的“生发根基”和权利源泉，由《宪法》和《民法典》确立。第二权层的自然资源用益物权，由自然资源所有权而生，居于自然资源物权体系的“腰部”。第三权层的海域使用权和自然资源特许物权，居于用益物权分编起总则作用的“一般规定”中，位次明显高于第四、第五权层的自然资源的“他物权”。第四权层是四大类型化的土地用益物权，它与第三权层的海域使用权和自然资源特许物权共同构成了自然资源物权体系的“葫芦下肚”。第五权层的自然资源他物权“权利束”，构成自然资源物权体系的“葫芦底脐”。

### 1.3 自然资源物权体系的横向结构

自然资源物权体系的横向结构，揭示的是不同权层自然资源物权的横向构成。第一权层的自然资源所有权展开，是《民法典》确立的即自然资源国家所有权和自然资源集体所有权，呈“双公”产权结构，由我国社会主义生产资料公有制决定。自然资源的全民所有决定着我国自然资源只能由国务院代表国家行使全民所有的自然资源所有权，国务院可以授权自然资源主管部门代行全民所有自然资源资产所有权，自然资源主管部门可以特许民事主体开发利用自然资源。

第二权层的自然资源用益物权是“一权独大”。用益物权是一个伟大的物权创造，它解决了非所有权人使用他人之物的合法物权形式问题，促进了动产和不动产的物尽其用，极大地推动了自然资源的开发利用。虽然自然资源的开发利用方式，已经从最初的主要按照自然资源的固有属性进行“利用”，到今天的“利用”“消耗”和“变性”三种类型并行，但我国《民法典》确立的他物权形式依旧只是传统的用益物权，所以，目前“双公”自然资源的唯一他物权形式仍是用益物权。

第三权层并立的海域使用权与特许物权。海域使用权是以单一类的自然资源即海域资源为客体，设立的一类自然资源用益物权，《中华人民共和国海域使用管理法》（以下简称《海

域使用法》)第18条、第25条规定了海域使用权的具体权项,包括填海权、围海权、养殖用海权、拆船使用权和旅游娱乐使用权等权利。特许物权“容纳”的是以行政特许方式赋予的五类自然资源他物权,包括以矿产资源为客体的探矿权和采矿权、以水资源为客体的取水权和以水生动植物资源为客体的养殖权和捕捞权。

第四权层展开的是四大土地用益物权。四大土地用益物权针对的都是“非消耗”“非变性”的纯粹土地利用,不涉及取土烧砖之类消耗土地的“取土权”和挖土开河之类土地变性的“退耕开河权”。土地承包经营权、建设用地使用权和宅基地使用权是按照土地用途进行界分的用益物权,而地役权是为了提高土地用益效率而附属的一种土地用益物权。

第五权层是各类自然资源他物权“权利束”。各类自然资源的他物权权利束,是自然资源单行法规按照自然资源的“类别”创造的,权利束囊括所有使用权型,不论是传统的“利用型权”,还是“消耗型权”,甚至是“变性型权”,如海域使用权的权利束,既有利用型的有养殖用海权、拆船使用权和旅游娱乐使用权,也有消耗型的取用海水权,还有变性型的填海权、围海权。

## 2 自然资源物权体系的结构矛盾

虽然《宪法》“铺就”的自然资源公有所有权根基坚实、特色鲜明,但由于物权基本法长期“虚位”以待,深受公权理念影响、行政管制色彩浓厚的众多自然资源单行法规<sup>①</sup>,在缺乏基本物权规范指引下创设出的众多类别自然资源权利束,既没有先天确立的物权阶位<sup>[7]</sup>,也没有“事后”“嵌入”《民法典》构建的物权体系内,加之物权立法理念、参照体例、范式等多种原因,最终导致了我国自然资源物权体系存在设计理论漂移、结构层次混乱、物权名不符实、权项重叠等弊端。

### 2.1 设计理论漂移导致自然资源物权重叠、交叉

#### 2.1.1 自然资源物权的建构理论

自然资源物权的建构有两种理论,一是“土地中心主义”,二是“资源中心主义”。“土地中心主义”源于英美法系的英国,认为“土地”是自然资源之“母”,地上和地下的各种自然资源只是土地的构成要素或者附属,自然资源物权采取土地“吸收主义”,即土地物权吸收土地上下其他自然资源的物权,拥有了土地所有权即拥有了地上、地下所有自然资源的所有权<sup>[8]</sup>。“资源中心主义”源于大陆法系的德国和法国,认为土地和土地上的其他自然资源是权属各自独立的自然资源,土地物权不能“吸收”其他自然资源物权,拥有了土地所有权并不当然就拥有土地上的其他自然资源的所有权<sup>[9]</sup>,相反,当土地与土地“上下”多种自然资源都有物权时,土地物权与其负载的其他自然资源物权呈“倒虹吸”关系,例如森林权将林地权、林木权等“吸进”森林权中,海域使用权将水面、水体、底土等使用权“吸入”其权利束中等等。

<sup>①</sup>关于我国自然资源单行法的性质有三种观点,第一种认为是行政管制法,如杜群教授;第二种认为是社会法,如金海统博士;第三种认为是经济法,如肖国兴教授。

## 2.1.2 立法理论漂移导致自然资源物权的重复与交叉

我国《民法典》在构建自然资源物权体系时，基本采用了“资源中心主义”，例如“所有权分编”第247~251条，规定了土地国家所有权与集体所有权，同时又规定了矿藏、海域、野生动物等自然资源的国家所有权。而《农村土地承包法》却基本采用了“土地中心主义”，承包人拥有了“土地承包经营权”，同时即拥有了承包土地之上的林权、草权、水权等物权<sup>②</sup>。自然资源不同权层的物权和不同类别的物权在“土地中心主义”和“资源中心主义”理论之间不断“漂移”，由此造成了自然资源物权体系内部的矛盾、重复与混乱。同一个养殖权、捕捞权，渔业法、海域适用法、土地承包法等多法重复交叉规定。

## 2.2 自然资源纵向物权结构逻辑混沌

### 2.2.1 自然资源纵向物权排序混乱

自然资源物权体系的纵向结构，从上至下依次应当是权源生发和归属关系。《宪法》规定的自然资源所有权，产生《民法典》规定的自然资源所有权；自然资源所有权析出自然资源用益物权。自然资源用益物权再按照阶位、意义轻重、权项大小等标准划分出不同层次的自然资源用益物权。依此逻辑关系，自然资源纵向物权，理应先后排列有序、权重自上而下清晰、大小层次分明。但是，现行自然资源物权体系的纵向结构中，第三权层的海域使用权和特许物权，是《民法典》用益物权分编起“总则”作用的“一般规定”确立的两类用益物权，其“阶位”显然高于之后规定的第四权层土地类型化用益物权，也应该高于第五权层的自然资源物权束。然而，自然资源第三、第四、第五权层的物权，既没有权源上的隶属关系，也没有产生上的先后顺序关系，更没有阶位上的意义大小、重轻关系。第三权层的海域使用权与第五权层的水权，都是以水资源作为客体确立的一类自然资源物权，其阶位应该是“平起平坐”的，前者规定在《民法典》用益物权一般规定和《海域使用法》中，后者却分散在《民法典》用益物权分编的“特许物权”和《水法》中规定。以一个产业多类自然资源为客体的矿业权，却与以单一海域资源为客体的海域使用权放在同一权层中；居于第三权层的采矿权、取水权、捕捞权等，仅仅因为其需要经过政府主管部门的行政特许，被置于“特许物权”权层，而同样需要得到政府主管部门许可才可行使的采伐林木权、取沙权，却没有被纳入特许物权中。

### 2.2.2 自然资源纵向物权相互矛盾

首先，第三权层的海域使用权与第二权层的用益物权矛盾。海域使用权与用益物权的矛盾集中体现在两种物权的“客体背离”上。《海域使用法》第32条、第18条规定的“填海权<sup>③</sup>”“围海权”无法容入“用益物权”<sup>[10-11]</sup>，因为用益物权在“用益”期满时必须将“用益原物”返还给所有权人，而填海权、围海权由于“围海”“填海”行为使得用益物——“海域”的性质蜕变成了“土地”，显然，海域使用权人在海域使用期满时已不能向所有权人返

<sup>②</sup> 《民法典》第331条“土地承包经营权内容”：“土地承包经营权人对其承包经营的耕地、林地、草地等享有占有、使用和收益的权利，有权从事种植业、林业、畜牧业等农业生产”。

<sup>③</sup> 有人认为“填海权”不应该属于物权，杨华、王全弟认为填海权是行政许可权。

还用益原物——海域<sup>[12]</sup>。

其次，第三权层的采矿权、取水权、捕捞权也与第二权层的用益物权矛盾。由罗马法发展而来的用益物权，一个重要的规则是不能在“消耗物”上设定用益物权<sup>④</sup>。而《民法典》“用益物权分编”第329条规定的特许物权，包括采矿权、取水权、捕捞权等，都是在消耗性矿藏资源、水资源，以及水生动植物资源之上设立的，在消耗性自然资源上建立的消耗性用益物权，违背了消耗物不得设立用益物权的传统物权原则，使得《民法典》用益物权分编的特许物权与用益物权自相矛盾。一般用益物权均要求用益物权人不得实质性消耗他人用益物，且用益期满必须向所有人返还用益原物，而采矿、取水、捕捞均实质性地消耗甚至耗尽了矿产资源、水资源和水生动植物资源，且由于采矿、取水、捕捞行为将矿产资源、水资源和水生动植物资源分别转化成了自己所有的矿产产品、水产品和水生动植物产品，这必然使得用益期满时无法还原原有的自然资源，因此，特许物权虽被赋予“用益物权”之“名”，却无“用益物权”之“实”，“消耗性特许物权”与用益物权自相矛盾、名实不符。

## 2.3 自然资源横向物权结构矛盾、名不副实

### 2.3.1 海域使用权与特许物权的冲突

特许物权是因为物权行使需要得到政府主管部门的特许而自成一类的物权，使用海域造地虽然也须报请政府“特许”而取得海域使用权，但《民法典》却没有将该使用权放入第329条规定的“特许物权”中，而是在其用益物权分编中以独立的第328条规定，从而使“海域使用权”与“特许物权”形成并列、平行的两种自然资源用益物权。但是“海域使用权”与“特许物权”在法理上既非同级“阶位”，更有重叠之嫌。

其一，特许物权的客体明显大于海域使用权，前者包括矿产资源、水资源和水生动植物资源，而后者仅包括海域；其二，特许物权是一组自然资源物权束，物权种类明显多于“海域使用权”，前者包括探矿权、采矿权、取水权、养殖权、捕捞权，而后者只有海域使用权，尽管海域使用权的子权利集合了填海权、围海权、养殖用海权、拆船使用权和旅游娱乐使用权等，但这些子权利只不过是海域使用权的具体权项；其三，海域使用权中的“养殖用海权”与特许物权中的养殖权、捕捞权有重叠之嫌，因为养殖用海权逻辑上必然内涵养殖权和捕捞权，如果养殖用海权不含养殖权和捕捞权，养殖用海权就成为毫无意义的“空权”“虚权”。

### 2.3.2 特许物权定位模糊、界分标准不明

《民法典》第329条规定的“特许物权”定位模糊，制度价值目标不清，特许物权与非特许物权划分标准不明。《民法典》第329条确立的“特许物权”都是由国家自然资源主管部门以“行政特许”的方式赋予的自然资源开发利用权，具有强烈的“公权色彩”<sup>[13]</sup>。我国绝大多数自然资源物权的取得，法律都明确规定需要经过自然资源主管部门的行政审批、许

<sup>④</sup> 罗马法的用益权只针对“非消耗物”，在“消耗物”上不得设立用益权，但该“消耗物”与本文所说的消耗性自然资源不同，它是指可消耗的种类物，例如饲养的羊、猪等，以至于后来罗马元老院的一项决议规定，若在“消耗物”上设定用益权，则用益权人取得用益物所有权，用益权人须向原消耗物所有权人支付设定用益权时的“消耗物”价金。

可，但是《民法典》第329条只把探矿权、采矿权、取水权、养殖权、捕捞权五项物权列举为“特许物权”，其他自然资源物权均未列入，例如造林权、林木采伐权等，即便同样是养殖权、捕捞权，如果是在海域养殖、捕捞，那就是海域使用权而非特许物权了。

更令笔者不解的是，《民法典》第329条特许物权列举的探矿权，既非用益物权，更非物权。物权是权利人直接支配物并享有物之利益的一种权利。探矿权没有可直接支配的物，它虽有权探寻但却不能支配矿产资源，也不能直接支配探矿所需的土地、水域，使用土地、海域探矿须另行付费取得相应的物权，探矿权本身不产生生物之收益，探矿权的收益潜存于其勘探成果中，但该收益不是直接支配物的收益，且其实现有赖于矿产资源的开采。所以，探矿用地<sup>⑤</sup>不是探矿权客体。那么探矿权是一种什么性质的民事权利呢？《中华人民共和国矿产资源法实施细则》第16条规定的探矿权人的权利和第17条规定的探矿权人的义务表明，探矿权是一种债权。已故知名法学家江平先生早已发现“在本质上，矿业权其实是一种物权化了的债权”<sup>[14]</sup>。

### 2.3.3 特许物权涵盖不周，部分“特许”的物权没有归宿

不仅同样需要通过“行政特许”方式取得的采伐林木权、填海造地权等，没有列入“特许物权”，在经济社会实践中常见的取土（含砂石）权、狩猎权等，以及填湖造地权、劈山开路权、退耕还林权、退耕还水权等，也没有列入“特许物权”，甚至在整个物权法都不见它的踪影。正如李永军教授所言：“这些以‘用益’为核心的物权，但在我国法上无处归类”<sup>[15]</sup>。

## 3 自然资源的特殊属性及其用益方式

物权是在物之上建立的规范物之使用的民事权利。因此，完善自然资源物权体系，必须科学认识自然资源的固有属性和厘清人类利用自然资源的法律方式。

### 3.1 自然资源与一般物权客体不同的特殊属性

#### 3.1.1 自然资源是集合整体物，具有财产、生态双重价值

与一般物权客体是“单一物”不同，自然资源物权的客体是在一定的时空内聚合而成的自然资源整体。例如，《海域使用法》第二条规定：“本法所称海域，是指中华人民共和国内水、领海的水面、水体、海床和底土”。聚合而成的自然资源除了具有财产价值外，还具有生态价值，财产价值与生态价值是自然资源的“一物两面”。完善自然资源物权，必须牢固树立自然资源两种价值共一体的系统性理念，平衡自然资源双重价值的科学实现。

#### 3.1.2 自然资源是消耗物，具有耗竭性

所有自然资源都具有“耗竭性”，即便是可再生资源，如果对其开发消耗使用量超过其再生量，也会逐步减少、耗竭、灭绝，所以，自然资源在物权法上是“消耗物”<sup>⑥</sup>。消耗性

⑤ 崔建远教授认为，探矿权的客体是探矿所用的土地、水域。

⑥ 许多人认为“可耗竭自然资源”仅限于不可再生的“非生命自然资源”，如矿产资源等，而不包括可再生的“生命自然资源”，因为有生命的自然资源可以通过“生殖繁衍”实现“再生”，并非真正物理意义上“耗竭”了。所以，无论是GATT的起草者，还是WTO协议生效后的许多国家缔约方，都坚持认为GATT第XX(g)条仅适用于“非生命自然资源”。但是WTO专家组认为：“可耗尽自然资源现在必须由条约的解

自然资源的物权形式，不宜全部适用以“物尽其用”为理念的用益物权<sup>[16]</sup>，而应以其不同的利用方式，适用不同的物权规范。

### 3.1.3 自然资源是可变物，具有转化性

一般物权客体的特定性要求物具有不变性，而自然资源会因为人的改造行为而发生自然性质的改变和形态类型的转化，如劈山造田、退耕还林、填海造地等，过度或者不当使用同样会导致自然资源的性质转化，如过度放牧导致草原沙化等。物权法对于自然资源的变性、转化，应当按照自然规律，科学地以相应的法律规范科学地进行激励或者约束。

## 3.2 自然资源的三种物权用益方式

现行自然资源物权体系的最大问题，是自然资源的用益方式已经常态化为三种，而调整它的物权形式仍停留在只适应于传统利用型用益的一种用益物权形式。

### 3.2.1 传统的“利用型”用益方式

自然资源的传统用益方式是“利用型”，即在生态承载范围内，按照自然资源固有的自然特性，合理利用而获取收益。自然资源的这种用益方式，既不消耗自然资源的存量，也不改变自然资源的性质。例如，在土地上适度农耕获得收益，既没有“取土”“挖沙”等毁坏农地，也没有把农地改造成江河、湖泊，就是典型的“利用型”用益。自然资源被开发利用后，无论是作为物权客体的财产要素，还是作为生态环境要素的原物，都仍然完好无损。所以，对于自然资源传统的利用型用益行为，可以继续沿用传统的用益物权规则调整。

### 3.2.2 “消耗型”用益方式

自然资源的“消耗型”用益，是指自然资源在开发利用的过程中，其存量会不断地被消耗直至耗竭。例如，采矿、取水、捕鱼等都是消耗型用益。消耗自然资源的用益行为，“掏空”了自然资源所有权的客体——自然资源，侵入了用益物权不得“事实处分”和“须返还原物”的“禁区”，而且最终会使自然资源物权因客体的灭失而归于消灭。所以，自然资源的“消耗型”用益行为，如果继续适用传统用益物权规则去调整，其一，会与“消耗物上不设用益权”的固有法理矛盾；其二，以“物尽其用”为理念的用益物权无法保障自然资源的可持续利用；其三，“物尽其用”地消耗自然资源会导致生态环境的严重恶化。

### 3.2.3 “改造型”用益方式

“自然资源改造型用益”，不是在自然资源固有的状态、性质下的用益，而是将一种自然资源“改造”成另外一种自然资源，而后对新型自然资源加以利用取得收益。自然资源由于“改造”行为，状态发生了全面改变，性质发生了根本变化，类型发生了跨类转换，如“填海造地”使海域资源变为陆地资源，“退耕还林”使农田资源变为森林资源等。自然资源的

---

释者按照国际社会对保护和保存环境的当代关心加以解释……我们注意到第 XX(g) 中的一般术语自然资源的内容和参考文献从定义上看是进化着的……”。WTO 争端解决专家组和上诉机构基于对“可耗竭自然资源”术语是不断进化的认识，在墨西哥与美国金枪鱼贸易纠纷和印度、马来西亚、巴基斯坦诉美国禁止进口褐虾两个案件当中，赞同对第 XX(g) 中的“可耗竭的自然资源”术语做出宽广的解释，即包括可更新的生命资源在内。参见 Petros C. MAVROIDIS. Trade and Environment after the Shrimp-Turtles Litigation. Journal of World Trade 2000, 34(1):73-88, Kluwer Law International.

“改造型”用益不仅使作为财产的自然资源发生了类型的转换，同时也使作为环境要素的自然资源发生了性质的转变，由此必然会给其所在的生态环境造成不可逆转的严重影响。所以，对此也需要突破用益物权“藩篱”，去创立适合其特性及其用益行为方式的新型物权调整。

## 4 自然资源物权体系的优化

### 4.1 自然资源物权体系优化的路径

如何解决自然资源物权体系的结构矛盾？一种思路主张是：为解决“我国民法典上的‘类型化的用益物权’不能适应现实的需要。应根据第323条之原则，创设以‘用益’为核心的物权种类”<sup>[15]</sup>。但该主张一是仍未脱离用益物权的物尽其用“窠臼”，二是难以消解用益物权统领的自然资源他物权系统中的内生性矛盾。笔者认为，在《民法典》物权框架既定的条件下，构建契合自然资源“消耗型”“变性型”用益的科学化、绿色化的新型物权，可行的路径只能是“跳出”用益物权构架，按照自然资源固有属性决定的“消耗型”“变性型”开发利用方式的差异，构造与该方式适应的新型物权形式<sup>[17]</sup>。即自然资源“利用型”用益，继续适用用益物权；对于自然资源的“消耗型”用益，创立新的“消益物权”应对；对于自然资源的“变性型”用益，创立新的“增益物权”调整。并将新创立的“消益物权”和“增益物权”嵌入自然资源物权体系的第二权层与用益物权并列，在此基础上重塑自然资源物权结构，这样既可破解自然资源物权体系的结构矛盾，也可实现自然资源物权体系的绿色化转型<sup>[17]</sup>。

### 4.2 消益物权的构建

#### 4.2.1 消益物权的创建

“消益物权”不是笔者的主观臆造，它最早是由已故法学家王家福教授于2005年9月26日，在青岛召开的“海域物权法律制度学术研讨会”上，针对采矿权等“对物采掘类”资源上形成的物权，形象地提出的概念<sup>[18]</sup>。用王家福教授提出的“消益物权”调整自然资源的消耗用益，既十分形象，也极为贴切。“消益物权”是消益权人对于他人的自然资源，依法享有的占有、开发，并取得开发出来的自然资源产品所有权的权利。消益物权的称谓是相对用益物权而言的，用益物权中的“用益物”，在整个用益期间不消耗、不灭失，用益期满能完好返还；消益物权中的“消益”，是指作为消益物的自然资源，在用益过程中随着自身不断转化为产品而随之逐渐消灭。所以，消益物权与用益物权的构造不同，消益物权的内在权项是占有权、开发权、产品权三权鼎立构造，其中的占有权是开发权行使的起点，随着开发权的行使逐步让渡给产品权。开发权是指开采、采集、提取、捕捞、狩猎自然资源并使之转化自然资源产品的权利；产品权是指对开发出来的自然资源产品依法享有所有权的权利。自然资源开发前是集合物，开发使集合的自然资源不断分成自然资源单一物，形成资源产品。取得自然资源产品所有权是消益物权的核心和终极权，消益权人只有最终获得了资源产品所有权，才能通过使用、处分资源产品获得收益。从消益物权的内在结构来看，自然资源产品权是消益物权的子权项，它基于消益物权的开发权而衍生，是开发权行使结果的延展权。反

过来，自然资源开发权以自然资源产品权为目的，没有自然资源产品权，自然资源开发权也就失去了存在的基础和意义。自然资源一旦经开发产出自然资源产品，建立在自然资源产品之上的产品权，即自然资源产品所有权，就成为独立于自然资源所有权及其消益物权的一项完整物权。自然资源产品所有权生成的产权链条是：自然资源所有权—自然资源消益物权—自然资源产品所有权。所以，有学者从划分自然资源权利层次的视角，将自然资源产品所有权视为为自然资源物权的一个权层是错误的<sup>[3]</sup>。

#### 4.2.2 消益物权的立法理念与适用原则

消益物权之所以创立，不仅仅是有一个十分形象贴切的称谓，更依赖于其有自己独立的创制理念和适用原则，以及在这种法律理念和原则指导下建构起来的特有法律规范。自然资源的“利用型”用益适用的物权形式是用益物权，指导用益物权的立法理念和适用原则是“物尽其用”，追求的价值目标是物之效用最大化，不浪费物的一毫一厘。针对自然资源的“消耗型”用益，我们之所以创建新型的消益物权，乃是因为自然资源的“消耗型”用益，不能继续沿用以“物尽其用”为立法理念和适用原则的用益物权，放任和刺激用益权人为使自身利益最大化，过度开发、消耗自然资源，导致自然资源枯竭和生态环境破坏。与用益物权不同，消益物权的立法理念和指导原则是可持续发展理论<sup>⑦</sup>，追求的价值目标是自然资源消耗型用益，不突破自然资源作为环境要素的生态阀限，将自然资源开发消耗量维持在可以保障经济社会可持续发展的限度内，并能够实现自然资源代际利用的公平与正义<sup>[19]</sup>。

#### 4.2.3 消益物权的法律规范

为保障自然资源的可持续用益，支撑经济社会的可持续发展，消益物权的法律规范不可能全是任意性规范，一切任由民事当事人意思自治，而必须是以具有公法色彩的强制性规范为主导，附之于任意性规范。消益物权强制性规范的核心就是我国实行的“特许物权制度”。

### 4.3 增益物权的创立

#### 4.3.1 增益物权创建的正当性

消益物权虽然解决了自然资源消耗型用益物权的建构，但消益物权建构所依据的可持续发展理论，无法解决自然资源变性用益的科学化问题，因为自然资源变性用益的最大风险是自然资源生态安全。如前所述，自然资源具有财产和生态双重性，我们不能只追求其经济价值而牺牲其生态价值，尤其是“填海造地”“劈山开路”“退林还耕”“江河改道”等自然资源的改造，实质性地改变了自然资源的原有属性和固有形态，甚至使自然资源发生了不可逆的类型转化。如果违反科学、违反自然规律，就会演化为生态灾难，中外改造自然的历史无数次证明，科学地改造自然资源会给人类带来福利，违反自然规律地改造自然，不仅不会使改造行为“增益”人类，反而会酿成生态灾难。为了确保改造变性自然资源的用益行为，不仅能“增益”于用益人，也“增益”社会福利，在创立消益物权的同时，还应该对应地设

<sup>⑦</sup> 国际自然保护联盟在《保护地球》文件中，将可持续发展定义为：“改进人类生活质量，同时不超过支持发展的生态系统和负载能力”。世界环境与发展委员会认为：“可持续发展是指既能满足当代人，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”。

立“增益物权”。

#### 4.3.2 增益物权的内在结构

改变自然资源性质和类型使之增益的物权称之为“增益物权”，也恰如其分、名实相符。增益物权是指增益权人对他人的自然资源，享有占有、变造并依法取得变造后的自然资源用益物权的权利。增益物权中的“增益”，是指变性后的自然资源比变性前的自然资源经济价值更高了，增益权人据此用益变性后的自然资源增加了收益。增益物权的内在权项结构也是“三权鼎立”：占有权、变造权和变性后自然资源的用益物权。增益物权中的“变造权”，是指增益物权人依法可以改造、转变自然资源类型、属性的权利。增益物权中的变性用益物权是指，在自然资源变性后，增益物权人应当持原有的自然资源变性许可证书，向原自然资源主管部门申请核销，原政府主管部门核销增益物权许可证后，增益权人要向变性后的自然资源主管部门申请新的用益特许，政府主管部门据此核发的许可证是传统的用益许可证，增益物权人的身份由此也转变为用益物权人。增益物权没有“处分权”，这是因为：其一，“变造权”已经涵盖了变造处分的权利，但被严格限制在规定的变性行为范围内；其二，增益权人既没有法律处分增益物的权利，也不能取得变性后的自然资源所有权。变性后自然资源的用益物权，从获得许可使用证书之日起，即独立于增益物权，该物权生成的链条是：自然资源所有权—自然资源增益物权—变性后的自然资源用益物权。

#### 4.3.3 增益物权的立法理念与适用原则

自然资源固有形态和自然属性的改变，意味着自然资源的环境属性和类型也发生了根本性变化，自然资源的变化虽然给增益权人带来了增益，但也潜藏着巨大的生态环境风险，自然资源变性不当意味着生态环境的恶化。因此，是否赋予当事人自然资源增益物权必须坚守敬畏自然、崇尚科学的原则。所以，增益物权的立法理念是科学发展观，增益物权的法律适用必须遵循人与自然和谐原则。为了保障增益物权的行使不影响自然资源缔造的生态环境，增益物权应实行严格的政府特许制度，为避免地方保护主义，变性用益的政府特许应当上提一级，由变性用益的上级政府主管部门进行特许，政府特许实行最严格的红线制度，以最严格的公法法律规范，约束随意变性自然资源。

可喜的是，增益物权在我国已经不仅仅是一种理论构想，而是有了立法构造，《海域使用法》在海域使用权中设立的填海造地权<sup>⑧</sup>就是一种增益物权：海域使用权人经批准可以实施填海造地工程，填海项目竣工后形成的土地，属于国家所有。海域使用权人应当自填海项目竣工之日起三个月内，凭海域使用权证书，向县级以上人民政府土地行政主管部门提出土地登记申请，由县级以上人民政府登记造册，换发国有土地使用权证书，确认土地使用权。未来增益物权的完善，应当全面确立“退耕还林权”“退耕还草权”“退耕还湖权”“江河改道权”“劈山造地权”等变性自然资源的物权。

#### 4.3.4 消益物权与增益物权的创建意义

<sup>⑧</sup> 参见《海域使用管理法》第32条规定。

“在大陆法系的历史上，某一制度往往是先有学说，后有立法，然后再有受立法影响甚至制约的新学说”<sup>[20]</sup>。如果“消益物权”与“增益物权”可以作为自然资源物权消耗型、变造型用益的一种可行性物权理论，那么，完善现行自然资源物权体系的构想则是，在自然资源所有权圈层下，《民法典》构建起“用益物权、消益物权和增益物权”的他用权圈层，然后重塑众多自然资源单行法确立的各类别自然资源物权，使自然资源不同的开发、利用类型，分别适用于自己所属的他用权的理念、原则和法律规范，进而实现自然资源的科学用益，促进经济社会的高质量发展。

“消益物权”与“增益物权”的“一消一增”，体现了用益自然资源物权设置的辩证统一。“消益物权”与“增益物权”的确立，理论上发展了用益物权理论、丰富了他物权理论，实践上可以拓展非所有权人用益他人之物的物权路径，使自然资源物权更加精细化、科学化、绿色化，有利于使自然资源的开发、利用更加科学、公平、正义。

## 参考文献

- [1] 叶榭平. 我国自然资源物权化的二元立法模式选择[J]. 上海财经大学学报, 2013, 15(1):34-41.
- [2] 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):78-89.
- [3] 单平基. 自然资源之上权利的层次性[J]. 中国法学, 2021(4):63-82.
- [4] 杜群. 环境法与自然资源法的融合[J]. 法学研究, 2000(6):119-128.
- [5] 金海统. 自然资源使用权: 一个反思性的检讨[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2009, 27(2):110-117.
- [6] 肖国兴. 中国自然资源产权制度创新的法律抉择[J]. 环境保护, 2002(4):7-9.
- [7] 谭柏平. 自然资源物权质疑[J]. 首都师范大学学报(社会科学版), 2009(3):59-63
- [8] CHAPPELL D. Land Law[M]. Harlow: Pearson Education Limited, 2004:2.
- [9] BROMLEY D W, CERNEA M M. The management of common property natural resources: some conceptual and operational fallacies[M]. Washington, DC: The world Bank, 1989.
- [10] 谭柏平. 我国海洋资源保护法律制度研究[D]. 北京: 中国人民大学 2007:95.
- [11] 王全弟. 围海造地过程中的权利承接及其法律规制[J]. 法学, 2010(7):39-49.
- [12] 杨华, 王全弟. 围海造地过程中的权利承接及其法律规制[J]. 法学, 2010(7):39-49.
- [13] 孙宪忠. 中国物权法总论[M]. 北京: 法律出版社, 2003:69.
- [14] 江平. 中国矿业权法律制度研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1991:56.
- [15] 李永军. 论我国民法典上用益物权的内涵与外延[J]. 清华法学, 2020, 14(3):78-92.
- [16] 屈茂辉. 物尽其用与物权法的立法目标[J]. 当代法学, 2006(4):57-63.
- [17] 赵惊涛, 赵缔. 民法典物权编“绿色化”困境与实现思路[J]. 学习与探索, 2020(6):79-86.
- [18] 税兵. 自然资源国家所有权双阶构造说[J]. 法学研究, 2013, 35(4):4-18.
- [19] 李庆海. 论可持续发展与现代物权立法[J]. 首都师范大学学报(社会科学版), 2005(2):54-59.
- [20] 徐国栋. 民法学总论与民法总论之互动[J]. 法商研究, 2007(1):24-30.