

自然资源国家所有权 之国家所有制说

徐祥民^{*}

内容提要：财产权的宪法史可分为人权财产权和国家财产制两个阶段。自然资源归国家所有是国家财产制的组成部分，是现代宪法创设的用以实现国家目的的手段，其基本特征是国家垄断，其基本工具价值是垄断。以权利观审视自然资源国家所有权，它具有主体的唯一性和权利的专有性、不可变更性和价值优先性等特点。宪法上的自然资源国家所有权的实质是国家权力，是管理权，而非自由财产权。

关键词：自然资源 国家所有权 人权财产权 国家财产制 国家垄断

国家所有权并不是一种新生事物。即使按照物权法所秉持的严格的所有权概念，国家也在很早以前就已经成为有史可征的所有权主体。如果说赋税是国家存在的经济支柱，那么，国家自出现以来实际上一直拥有包括税收收入在内的财产。在存在所有权观念的时代，在法律接受了所有权观念的时代，法律不会只保护私人的所有权而置国家的所有权于不顾。^{〔1〕}然而，在人类面临环境危机的时代，在中国物权法正式颁布的前后，国家所有权，尤其是自然资源国家所有权，却对我们的理解力提出了挑战。^{〔2〕}本文系应“战”之举，希望与同仁们一起发现隐藏在所有权概念背后的自然资源国家所有权的秘密，发现所有权这

* 中国海洋大学教授。

〔1〕 马俊驹先生对国家之可以成为财产所有权的主体曾作出明确的判断。他指出，“国家的人格化使其能够成为独立的实体而拥有财产”，并认为“这是国家得以存在的物质基础”。参见马俊驹：《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。

〔2〕 比如，国家所有权的主体究竟是公法人，还是自然人、法人之外的其他民事主体，抑或“基于特别之规定”的“公权”主体（参见尹田：《物权主体论纲》，《现代法学》2006年第2期），就成为难以形成定论的议题。再如，有专家指出，物权法规定的土地所有权具有“非财产性”（参见李凤章：《法律移植，移植什么？——以土地所有权的中国命运为中心》，《法律科学》2009年第6期），而这与民法的固有属性是不一致的。又如，农村集体所有土地的所有权究竟是“共有权”（参见梁慧星：《中国民法典草案建议稿附理由：物权编》，法律出版社2004年版，第99页），还是其他什么类型的权利，也值得进一步讨论。这些问题是由物权法的制定直接引起的，但它们都肇因于包括自然资源国家所有在内的国家所有制。

个语词所表达的不同概念的不同含义,同时也希望进一步明确自然资源国家所有权在环境危机时代的特殊意义。

一、财产权的宪法史:人权财产权与国家财产制

尽管民法可以容纳国家财产所有权,但自然资源归国家所有作为一项明确的、具有广泛影响的制度,还是由宪法创立的。因此,要回答自然资源归国家所有制度或国家自然资源所有权的本质含义,还应该向宪法要答案,从宪法创立自然资源国家所有制度的历史和关于财产所有权的宪法历史(以下简称财产权宪法史)要答案。

财产权的宪法史与民法财产权的历史大不相同。在这部历史上,更多的是关于财产所有权的政治解读,而不是民法释义。与民法中的财产所有权忽略主体的特殊性不同,宪法中的财产所有权往往都是与特定的主体联系在一起。而且正是由于宪法特别在意财产所有权的主体,才使财产权宪法史清晰地分成了两个阶段。这两个阶段大致以20世纪初为分界线。这条分界线的标志性法律文件有两个,一个是1918年的《俄罗斯社会主义联邦苏维埃共和国宪法(根本法)》(以下简称“苏俄宪法”),另一个是德国的魏玛宪法。在这条分界线之前,宪法关心的是公民的财产所有权,甚至只是公民的财产所有权。在这个阶段,尤其是这个阶段的早期,财产的公民所有权被宣布为神圣不可侵犯的权利。^[3]而在这之后,宪法对财产所有权的关注转向国家或其他公共主体。虽然这种转向并不意味着对公民的财产所有权的否定,但在转向后,被奉为“神圣”的财产所有权的主体已经不再是公民,而是国家。^[4]

财产的公民所有权,在今天看来,在一切法治国家都是权利名录中平常的一种。但是,在所有权最初取得宪法地位,并被宣布为神圣不可侵犯时,却包含着特殊的政治意义。依法国《人和公民的权利宣言》(以下简称《人权宣言》)的判断,财产所有权与不受非法“控告、逮捕或拘留”的权利(第7条)、“传达思想和意见”的自由(第11条)等一样,都属于“自然的、不可剥夺的和神圣的人权”。^[5]这种财产所有权与民法上“对物完全按照个人意思使用及处分的权利”^[6]是不同的,它的准确称谓应当是人权财产权。把这些权利宣布为“自然的、不可剥夺的和神圣的”,是因为在这些人权初被写进《人权宣言》及类似的政治宣言、宪法的时候,它们还没有得到应有的尊重(实际上是没有得到政府的应有尊重),没有像在当今的法治国家那样不容怀疑地得到法律和政府的维护。“不知人权、忽视人权或轻视人权是公众不幸和政府腐败的唯一原因”^[7]的判断,说的既是历史,也是当时的现实。不幸和腐败不是可能出现的情况,而是一向如此。制定《人权宣言》的人们是因为认识到这种不幸和腐败的存在,不愿意让这种不幸和腐败继续下去,才从原因入手,

[3] 发布于1789年8月的法国《人和公民的权利宣言》第17条宣布:“财产是神圣不可侵犯的权利,除非当合法认定的公共需要所显然必要时,且在公平而预先赔偿的条件下,任何人的财产不得受到剥夺。”

[4] 1936年的《苏维埃社会主义共和国联盟宪法(根本法)》第131条宣布:“侵犯社会主义公有制的人就是人民的公敌。”它赋予社会主义公有制的地位比宣布为“神圣”还要崇高。

[5] 《人和公民的权利宣言·序言》

[6] 法国民法典第44条。为理清我们论证的线索,本文称这种所有权为自由财产权。

[7] 同前引[5]。

“决定把自然的、不可剥夺的和神圣的人权阐明于庄严的宣言之中”。〔8〕罗伯斯庇尔的判断反映了人权的这种政治意义。他说，“只要翻一下历史……就会看到，到处都是公职人员压迫公民，而政府则取消人民的主权”，“暴君们谈论叛乱，而人民则抱怨暴虐政治”。〔9〕人权受尊重意味着公职人员不压迫公民，政府不取消人民的主权，国君无须谈论叛乱，国家不存在暴虐政治，人民也无须再抱怨暴虐政治。

毫无疑问，在《人权宣言》和法国最早的宪法（1791年法国宪法）的制定者看来，人权财产权和其他人权一样，是对抗政府的权利，是以政府为义务人的权利。在1791年法国宪法中，这项权利的地位与其他人权一样，其基本功能是给政府权力划界。说人权不可剥夺，就是对政府权力的运行“叫停”。而“国民议会”要“坚定不移地废除损害自由和损害权利平等的那些制度”，〔10〕所表达的还不只是在迫不得已时的“叫停”，而是主动实施“废除”，是消除“损害自由和损害权利平等”的根源。〔11〕该宪法宣布的“保障财产的不可侵犯”，〔12〕针对的不是由其他公民实施的侵犯财产罪，更不是由其他公民实施的侵犯财产权的民事侵权行为，而是政府或者国王实施的剥夺，是传统制度给予支持的暴虐。财产所有权被《人权宣言》宣布为神圣不可侵犯，也是说在政府和公民的对抗关系中，公民的财产是神圣不可侵犯的，是公民作为“人”的权利。

财产的国家所有权之进入宪法，主要不是对历史上早已存在的国家收入、支配、使用、处分财产的情况的宪法表达，而是由20世纪初有关宪法创设新的财产制度的结果。〔13〕苏俄宪法第3条宣布的“第三次全俄工农代表苏维埃代表大会”的“决议”包括“宣布全部土地为全民财产”（第1项）、“全国性的一切森林、蕴藏与水利，全部家畜与农具，实验农场与农业企业均宣布为国有财产”（第2项）、“批准将一切银行收归工农国家所有”（第5项）。这显然不是对一种已经存在的或可能自然发生的财产关系的认可，而是要努力创造一种新的财产制度。魏玛宪法虽没有像苏俄宪法那样宣布废除土地私有制，把一切全国性的森林、蕴藏与水利等宣布为国有财产，但也接受了对土地、自然资源和生资料等的公有制。其第155条规定：“土地之宝藏及经济上可以利用之天然力，均在国家监督之下。私人特权，得以法律转移于国家。”其第97条规定：“联邦得将供公用设备而可以航行之水道，

〔8〕同前引〔5〕。

〔9〕〔法〕罗伯斯庇尔：《革命法制与审判》，赵涵舆译，商务印书馆1965年版，第141页。

〔10〕参见1791年法国宪法之序言。

〔11〕法国《人和公民权利宣言》和1791年宪法的基本追求就是给政府权力设定禁区，努力防范政府权力侵犯公民权利。比如，1791年宪法第三篇“国家权力”第二章“王位、摄政和部长”第3条规定：“在法国，没有比法律的权力更高的权力；国王只能根据法律来治理国家，并且只有根据法律才得要求服从。”这是要求国王遵守法律。而“提议并制定法律”是立法议会的宪法专授的权力（第三篇“国家权力”第三章“立法权的行使”第1条）。这一授权排除了国王盗用立法权制定侵犯“自然的、不可剥夺的和神圣的人权”的法律的机会。此外，1791年宪法还规定，立法议会是一个“国王不得解散”（第三篇“国家权力”第一章“国民立法议会”第5条）的机构。这一规定可以防止国王运用解散立法议会的权力强迫立法议会制定不利于公民享有“自然的、不可剥夺的和神圣的人权”的法律。

〔12〕1791年法国宪法第一篇“宪法所保障的基本条款”。

〔13〕李康宁先生等曾作过“国家所有权立法史”考查，他们认为“根据所有权性质划分所有权类别”的“理论和立法始于前苏联”。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。这个判断中的时间点与本文关于财产的国家所有权的历史开端的看法是一致的。

收归国有，并收归联邦管理。”在魏玛宪法中，这样的规定不只是宣言，而是有周密安排的制度设计。该宪法第7条把“公用征收法”（该条第12项）和“天然宝藏、经济企业之社会化，及公共经济货物之生产、供给、分配、定价”等（第13项）规定为联邦的立法权，为通过立法实现对土地、自然资源和生产资料等的公有制先行打开了立法权通道。

苏俄宪法是以建设社会主义制度为目标的宪法，而魏玛宪法则是一部资本主义宪法，但它们却不约而同地规定了“公有”制度，或称“国有”制度。^[14]这两部宪法的这类规定显然不是要强调国家也是适格的自由财产权的主体，不是要重申国家可以拥有财产、成为财产所有人，而是有另外的深意。在现代宪法中，包括在魏玛宪法和苏俄宪法中，归国家所有或其他公共机构所有的财产大致可以分为两类：

一类是一般性的财产，其中最具有代表性的是以货币形式表现的财产。比如，魏玛宪法提到的租税、其他为充实国库而取得之收入、联邦可以自用的其他财产（第8条），苏俄宪法规定的可以纳入全国预算或归地方苏维埃处理的税款收入（第81条）、用以支付“补助金”的财产（第88条）、那些有可能被“挪用于满足其他”“需要”的国库经费（第85条）等，我国现行宪法第12条规定的公共财产，那些可以用来发展教育事业（第19条）、自然科学和社会科学事业（第20条）、医疗卫生事业（第21条）、文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆和其他文化事业（第22条）的财产都是此类财产。我们可以把对这类财产的权利称为国家财产权。它的所有权主体是国家，是与以私人为所有权主体的私人财产权并列的自由财产权。

另一类是作为生产资料或人类生存条件的财产或对国计民生有重大影响的经济力量。上述苏俄宪法规定的土地、实验农场等是基本生产资料，森林、蕴藏与水利等是人类生存条件，银行则是对国计民生有重大影响的经济力量（尽管从名称上看只能说它掌握经济力量）。魏玛宪法规定的土地、自然资源和生产资料，土地之宝藏及经济上可以利用之天然力等，要么是生存条件，要么是生产资料或对国计民生有重大影响的经济力量。我国宪法第12条之前的有关条款所规定的属于国家所有或集体所有的那些财产也是这种类型的财产。南斯拉夫宪法第73条的“自然资源”，罗马尼亚宪法第135条的“任何性质的地下资源”、“可用于发电的河流”、“可用于公益事业的河流、沙滩、领海、经济区和大陆架的自然资源”，古巴宪法第15条的“不属于小农或由小农组成的合作社所有的土地、地下资源、矿山、主权范围内的海洋自然资源和生物资源、森林、水流”，德国基本法第15条的“土地、自然资源”，葡萄牙宪法第80条的“土地与自然资源”等也都属于此类。苏俄宪法、魏玛宪法等创设财产的国家所有权制度，不是为了明确国家对前一类财产也可以享有财产权，可以成为前一类财产的所有权主体，而是要建立一种所有制，即对“作为生产资料或生存条件的‘财产’，或对国计民生有重大影响的经济力量”的国家所有制。我们可以称之为国家财产制。财产权宪法史的第二阶段实际上是国家财产制的历史。

在魏玛宪法中，没有早期资本主义宪法中常见的财产权神圣不可侵犯之类的规定，财产所有权不仅失去了“神圣”的地位，而且受到明确的限制，被施加了义务。其第10条赋

[14] 尽管这两部宪法之间存在本质上的不同，但服从本文的论证需要，我们暂时忽略这种不同。

予联邦就土地所有权之限制以立法手续规定章则的权力。^[15] 这一规定使财产所有权不再是自然的、不可剥夺的人权。作如此规定显然不是制宪者偶然出现的失误造成的。该宪法第153条规定对所有权可以依法限制，同时规定，“公用征收，仅限于裨益公共福利及有法律根据时”。该条明确了所有权与公共福利之间的关系。魏玛宪法显然认为公共福利更重要，其第153条宣布：“所有权为义务，其使用应同时为公共福利之役务”。在所有权与公共福利的关系的背后是两类主体。一类是私人，也就是自由财产权中的私人财产权的主体，或者说是其“特权”“得以法律转移于国家”的“私人”（第155条）。另一类是“公共”，也就是其“福利”需要照顾的那个社会，它指向多数人。防止土地“不当之使用”，为的是让“德国人均受保障”。“均受保障”的显然是多数人，指向非所有人，指向贫弱的人。那些“生齿繁多之家庭”，那些其能否拥有“健康之住宅”或“家产住宅”（第155条）都需要宪法加以考虑的人，显然是贫弱者。这些贫弱者的典型应当就是该宪法第162条“关于劳动条件”的规定所提及的“劳动阶级”，那些其“最低限度之社会权利”需要援用“国际法规”谋求保护的人们。如果说1791年法国宪法努力处理的是人权财产权与政府利益，包括政府以“暴虐”方式取得的利益之间的关系，更重视人权财产权，那么，魏玛宪法小心处理的则是私人财产权与公共福利之间的关系。魏玛宪法对国家财产制的扬和对私人财产权的抑实际上就是对公共福利的扬和对私人权利的抑，或者说是“对人类生存维持”的扬和对“各人之经济自由”（第151条）的抑。魏玛宪法希望通过这种抑与扬，实现公共福利和社会之进化。^[16] 在这一宪法设计中，国家财产制的直接功用是對抗私人财产权。

苏俄宪法对国家财产制的这种功能表达得更清楚。社会上存在人对人的剥削，存在着划分为阶级的现象，“第三次全俄工兵农代表苏维埃代表大会”以消灭人对人的剥削和社会之划分为阶级的现象为基本任务，所以才宣布全部土地为全民财产。它要处理的社会基本矛盾是剥削阶级和被剥削阶级之间的矛盾。列宁把它概括为“一小撮资本家、土地占有者、厂主、矿山主等等对千百万贫苦人民的奴役”。^[17] 由于这一基本矛盾产生的基础是剥削阶级对生产资料的占有，所以解决这一基本矛盾的最有效的方法是结束这种占有，“废除资产阶级的所有制”。^[18] 把原来掌握在少数资本家和其他所有者手里的生产资料转归国家或其他形式的公共机构所有，一方面可以实现对资产阶级所有制的废除，铲除那“使人们有可能支配别人的劳动”^[19]的基础，另一方面可以充分发挥“社会化生产”原有的效率。《共产党宣言》宣布的路线正是这样：“夺取资产阶级的全部资本，把一切生产工具集中在国家即组织成为统治阶级的无产阶级手里，并且尽可能快地增加生产力的总量”。^[20]

如果说《人权宣言》所坚决倡导，由法国革命家第一次写进宪法的人权财产权是“人”

[15] 魏玛宪法第153条虽然承认所有权受宪法之保障，但该条规定的“保障”以“限制”为补充。其接下来的规定是“其内容及限制，以法律规定之”。这一规定看起来好像是要防止对所有权的正当限制，即以法律防止过多的限制，但实际上却是创设限制所有权的制度。它的真正意义在于，所有权可以限制，只是如何限制要由法律加以规定。

[16] 参见魏玛宪法之序言。

[17] 列宁：《我们的纲领》，《列宁选集》第1卷，人民出版社1972年版，第202页。

[18] 马克思、恩格斯：《共产党宣言》，《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第265页。

[19] 同上书，第266页。

[20] 同上书，第272页。

享有的对抗政府的权利，^[21]那么，苏俄宪法第一篇“被剥削劳动人民权利宣言”所支持的、最先在苏俄宪法和魏玛宪法中上升为宪法制度的国家财产制是帮助劳动者、被剥削阶级对抗剥削阶级和剥削制度的经济力量。

二、自然资源国家所有的基本特征：国家垄断

自然资源国家所有权从属于财产权宪法史中的国家财产制。要真正认识自然资源归国家所有这一制度，必须先把它放回到国家财产制的整体中去。

如前所述，自然资源属于国家所有不是对自然存在的现象的描述或肯定，而是一种建设目标。在苏俄宪法中，对“自然资源属于国家所有”的“宣布”是一道命令，内容包括废除资产阶级的所有制、消灭人对人的剥削赖以实现的物质基础。总之，“自然资源属于国家所有”是需要用“剥夺”这种暴力手段来实现的目标。古巴宪法所说的“国有化和没收的帝国主义分子、庄园主和资产阶级的财产”归国家所有（第15条），显然不是自然存在的现象，而是经长期的“反对帝国主义统治、腐败政治”，“反对失业和资本家、地主强加的剥削”等的“顽强战斗”^[22]而取得的成果。

相关宪法虽然规定自然资源属于国家所有，但实现自然资源属于国家所有并不是这些宪法的目的。魏玛宪法第151条规定：“经济生活之组织，应与公平之原则及人类生存维持之目的相适应。”这一规定表达了该宪法所设计的各种经济制度的最后目的。不管是禁止重利（第152条），防止土地的不当使用，废止家族内之土地财产（第155条），还是给所有权“摊派”义务，许可实施公用征收（第153条），允许“将私人经济企业之适合于社会化者”收归公有（第156条）等，都是为了实现公平之原则和人类生存维持，为了德国社会之进化（该宪法序言）。葡萄牙宪法规定的“国家的主要任务”的第1项“促进社会经济福利的提高，改善人民生活质量，特别是占人口多数的下层阶级的生活质量”（第81条）也是国家的目的，而废除大庄园（第97条），确保土地、自然资源的合理使用与管理，保护土地、自然资源的再生力（第96条）等都是手段。朝鲜宪法第19条规定：“国家的一切自然资源、重要工厂和企业、港湾、银行、交通运输及邮电机关只许国家所有。”这些是需要花费力气才能争取和维护的目标，但与该宪法第6条规定的内容相比，这种目标只能是实现更远大理想的手段。其第6条规定的内容是“永远消灭”“阶级对立和人对人的一切剥削和压迫”。^[23]

自然资源属于国家所有既不是自然存在的现象，也不是宪法给国家设定的目的，而是用以实现国家目的的手段，它的价值主要是工具性的。

葡萄牙宪法在如何防止私人行为损害社会经济福利时，使用了“经济权力”这一概念，规定国家应当努力“消除滥用经济权力的现象和一切损害公共利益的做法”。这种经

[21] 按照马克思和恩格斯的理解，其实质是废除封建的所有制，代之以资产阶级的所有制。前引〔18〕，马克思、恩格斯书，第265页。

[22] 古巴共和国宪法之序言。

[23] 朝鲜宪法原文说的是“已经”消灭了剥削。从进程上来看，朝鲜可能已经废除了剥削制度，但是否已经消灭了剥削和产生剥削的根源，则不好断然肯定。因此，本文还是把消灭剥削看作是任务。本文所引朝鲜宪法出自姜士林主编：《世界宪法大全》，青岛出版社1997年版。

济权力就是影响他人、影响公共利益或社会经济福利的经济力量。该宪法要求“消除并防止”的“私人垄断”（第81条第5项）就是这样的经济权力。在新中国建立的过程中，共和国的缔造者们对这种经济权力有十分深刻的认识。《中国人民政治协商会议共同纲领》认为，应当“由国家统一经营”的“有关国家经济命脉和足以操纵国计民生的事业”（第28条）就是这种经济权力。新中国1954年宪法宣布禁止“利用私有财产破坏公共利益”（第14条）的行为。该条欲禁止之行为所“利用”的“私有财产”就是经济权力。有关国家的宪法宣布自然资源属于国家所有，宣布将有关国家经济命脉和足以操纵国计民生的事业由国家统一经营，实质上就是夺取经济权力，对自然资源和其他对国民经济有重大影响的生产资料、生产条件等实行国家垄断。朝鲜宪法第19条所作的“只许国家所有”的规定，非常贴切地表达了垄断的含义。葡萄牙宪法将“私人垄断”作为防范对象，也在一定程度上说明了实行国家垄断的必要性。此外，该宪法第83条规定的“1974年4月25日后实现的一切国有化成果，均不可逆转地属于工人阶级所有”，则是对已经实现的国家垄断的认可。瑞士联邦宪法对交通运输水力资源也主张实行国家垄断。该宪法第24条规定：“对国家交通运输事业所必需的水力资源，联邦有征用的权利。”

其实，对基本生产资料实行国家垄断不只是马克思主义关于无产阶级革命道路的一般结论，它已经为苏联、中国等社会主义国家所践行。马克思主义学说的基本判断之一是：“资产阶级生存和统治的根本条件，是财富在私人手里的积累，是资本的形成和增殖”，^[24]而共产党人的全部任务就是“消灭私有制”。^[25]这是因为，“无产者只有消灭自己的现存占有方式，从而消灭全部现存的占有方式，才能取得社会生产力”。^[26]马克思、恩格斯所说的“消灭私有制”，不是消灭一切私人占有财产的制度和情况，而是“剥夺”“利用”对财产的“占有去奴役他人劳动的权力”。^[27]而要避免利用对财产的占有去奴役他人劳动的情况，只有一个办法，那就是排除私人对生产资料的占有，由国家生产资料和各种生产条件实行垄断。列宁在坚持马克思主义关于社会主义革命不可避免的基本结论的基础上，承认“国家垄断资本主义是社会主义的最完备的物质准备”，甚至认为“社会主义无非是变得有利于全体人民的国家资本主义垄断”而已。^[28]按照这种认识所建立的国家一定是对基本生产资料实行国家垄断的国家。苏俄宪法追求的劳动者平等使用土地的目标，只有在国家垄断一切土地的情况下才能实现。该宪法提出的“不劳动者不得食”的口号（第18条），只有在生产资料、劳动条件被国家垄断的前提下才有可能落到实处。所有的社会主义国家都宣布要消灭“人剥削人”的现象。只有当用于剥削人的生产资料和生产条件被国家垄断，从而私人失去用于剥削人的生产资料和生产条件时，才能真正消灭剥削。新中国成立之初，久历战火的中国尽管经济上困难重重，但宁愿采取“逐步赎买”这种需要付出经济代价的方式，也要对“资产阶级私有的生产资料”实施“国有化”，^[29]就是要实现国家对生产资

[24] 前引〔18〕，马克思、恩格斯书，第263页。

[25] 马克思、恩格斯说可以用“消灭私有制”来概括共产党人的全部理论。同上书，第265页。

[26] 同上书，第262页。

[27] 同上书，第267页。

[28] 列宁：《大难临头，出路何在？》，《列宁选集》第3卷，人民出版社1972年版，第164页，第163页。

[29] 刘少奇：《在中国共产党第八次全国代表大会上的政治报告》，《刘少奇选集》下卷，人民出版社1985年版，第217页。

料的垄断。事实上,经过对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造等,新中国逐步实现了对自然资源和基本生产资料的国家垄断。

自然资源属于国家所有就是实行国家对生产资料 and 人类生存条件的国家垄断。这还不只是对经济制度的安排,不只是沿着经济活动的规律所作出的选择,而是一个完整的社会制度建设方案的组成部分。国家对生产资料 and 人类生存条件的垄断与支持这种垄断的政权等是紧密联系、相互支持的。在苏俄宪法中实际上同时确立了至少三种垄断:第一种垄断是对生产资料 and 人类生存条件的垄断,可以简称为经济垄断。“第三次全俄工兵农代表苏维埃代表大会”的“决议”第1项,“全部土地为全民所有”,是对土地的垄断。第2项,“全国性的一切森林、蕴藏与水利”等归“国有”,是对人类其他生存条件的垄断。此外,其第2项、第3项、第5项决议还宣布了对其他基本生产资料的垄断。第2项决议的内容包括将实验农场与农业企业宣布为国有财产。第3项决议的内容是批准“苏维埃关于工人监督和关于国民经济最高委员会”的法令,其中包括“使工厂、矿山、铁路和其他生产和运输手段完全转归工农苏维埃共和国所有”的法令。第5项是批准将一切银行收归工农国家所有。实施这几项决议就实现了对基本生产资料,尤其是控制国民经济命脉的生产资料的国家垄断。

第二种垄断是对政权的垄断,即无产阶级对政权的垄断。苏俄宪法第7条规定:“第三次全俄工兵农代表苏维埃代表大会认为现在当无产阶级与其剥削者进行决定性斗争的关头,在任何一个政权机关中都决不能有剥削者插足的余地。政权应当完全独属于劳动群众及其全权代表机关——工兵农代表苏维埃。”

第三种垄断是对武装的垄断,也是一种阶级垄断。苏俄宪法第3条宣布的“第三次全俄工兵农代表苏维埃代表大会”的第7项“决议”规定:“为了保证劳动群众掌握全部政权和消除恢复剥削者政权的任何可能起见,特令实行武装劳动者,建立社会主义工农红军并完全解除有产阶级的武装。”

经济垄断、政权垄断和武装垄断同时进入宪法,说明存在支持垄断的一般理论,而经济垄断不是制宪过程中某种偶然因素影响的结果。此外,后两种垄断对实现经济垄断是强有力的保障。这说明,出现在财产权宪法史上的国家财产制是一个完整体系中的经济制度。

三、以权利尺度对自然资源国家垄断的评价

国家财产制本质上是一种国家垄断,因此,我们可以称自然资源归国家所有为自然资源国家垄断。不过,这种垄断特性似乎并非仅属于国家财产制,人权财产权也具有明显的垄断性。

资产阶级启蒙思想家在阐发人权的“性质或本质”时,^[30]赋予人权神圣性。无数的人权斗士、人权理论家在阐发人权理论、争取人权、保卫人权的过程中,对“神圣性”给予

[30] 程燎原先生等认为,“‘天赋人权’是一个不甚恰当的用语。实际上,当近代启蒙思想家说‘人的权利是天赋’的时候,他们不是在追溯权利的来源,而是在探寻权利的性质或本质。”程燎原、王人博:《权利及其救济》,山东人民出版社1993年版,第2页。的确,启蒙思想家的判断不是以历史事实为根据的,他们其实是先确信人权应当是不可剥夺的,然后再想方设法自圆其说。

了充分的肯定和高度的赞扬。但人们没有太关注这“神圣”的人权的另一个特点，即它的独占性，或者也可以说是垄断性，即自然人对人权的垄断。那被奉为人权的公民所有权，亦即我们所称的人权财产权实际上是一种垄断的力量。1791年法国宪法把“财产”宣布为“神圣不可侵犯的权利”。这一宣告为“人”的财产树立了一道强有力的保护盾牌，一道防止政府侵犯的盾牌。这道盾牌意味着“人”的财产不会被政府拿走，“人”可以“神圣”地保有财产或垄断地占有财产。这部宪法给公民财产规定的可能向政府流动的仅有的渠道有二：第一，“为了武装力量的维护和行政管理的支出”，公民需要缴纳“公共赋税”。^[31]第二，“当合法认定的公共需要所显然必需时，且在公平而预先赔偿的条件下”，公民财产可以用于“公共需要”。^[32]按照资产阶级理论家的阐述，公民享有人权不过把本应如此、从来如此、永远都应该如此的道理又重述了一遍。所谓“一切是与非都是永恒的”，^[33]正说明了人权理论下的人权其实是自然人享有的一种比垄断还要牢固的专属权利。

在启蒙思想家赋予人权以“神圣”性时，他们对“人”使用了“任何人”、“人人”等多数概念，或“人们”这样的复数概念，把“人”放在“个人”与“别人”的关系中。^[34]这给人以这样的印象，即人权是关于多个人之间关系的概念。同时，他们的人权论又是与平等论一起被论证的，这就造成了理解人权的一个带有明显比较性的话语场景——平等或不平等都一定不是对单一主体的特性的品评。在平等的话语里一定包含两个或两个以上的主体，这个话语场景给人权涂抹了多个主体间关系的色彩。然而，人权其实只是关于自然人与政治统治者之间关系的概念，而非同样的自然人之间关系的概念。

在洛克的著作中，自然状态是一种近乎完美的状态。“那是一种完备无缺的自由状态，他们在自然法的范围内，按照他们认为合适的办法，决定他们的行动和处理他们的财产和人身，而毋需得到任何人的许可或听命于任何人的意志。”^[35]为什么说这是一种完美的状态，就是因为它是无政治压迫的状态。洛克由此得出“完美无缺”结论的，正是无须得到“许可”和无须“听命于人”的状态。洛克描述了一个非“奴役”的当然也是美好的“人的自然自由”状态。这种自由“对于一个人的自我保卫是如此必要和有密切联系，以致他不能丧失它，除非连他的自卫手段和生命都一起丧失”。这种自由的显著特点是“不受绝对的、任意的权力约束”。与这种自由相对的不是别的什么，而是政治强权，包括“绝对的、任意的权力”，可以“夺”自由人的“生命”的权力。

法国人权宣言的起草者埃马努埃尔·约瑟夫·西耶斯反对特权的论述，也揭示了与特权相对立的人权其实不是反映可以称为“大家”或“公民们”的人们相互之间关系的概念，而是“大家”或“公民们”与特权者之间关系的概念。他说：“任何人也不应对法律未予禁止的事情拥有独一无二的特权；否则就是夺走公民们的一部分自由。……凡法律未予禁止的都在公民自由的范围之内，都是属于大家的。让某一个人对属于大家的东西拥有独一无二的特权，这等于为了某一个人而损害大家。”^[36]非常清楚，这里仅有的关系是“某个人”

[31] 《人和公民的权利宣言》第13条。

[32] 《人和公民的权利宣言》第17条。

[33] [美] 萨拜因：《政治学说史》下册，盛葵阳、崔妙因译，商务印书馆1986年版，第590页。

[34] [英] 洛克：《政府论》下册，叶启芳、瞿菊农译，商务印书馆1964年版，第5页。

[35] 同上。

[36] [法] 西耶斯：《论特权，第三等级是什么？》，冯棠译，商务印书馆1990年版，第2页。

与“大家”的关系。人权说到底还是向“一个人”或“政府”、“立法者”要自由或权利。^[37] 尽管“大家”或“公民们”、“我们”概念中的个体之间肯定存在着这样那样的关系，但人权观念并不反映那些关系。卢梭所依据的“孩子们生来就是人”这种“自由”，^[38] 他假设的“最初的约定”，^[39] 他描述的“社会契约”^[40] 等，所反对的是“破坏”“公约”的人，^[41] 讨论的是“破坏”“公约”的人与“普天之下”的人的关系，是“一个主人和一群奴隶”之间的关系。^[42] 卢森堡宪法第17条宣布：“禁止没收财产。”挪威宪法第104条宣布：“禁止没收土地和货物。”在这些宪法中，财产权要对抗的不是别的什么侵扰，而是只有政府才有可能实施的征收。

人权不是自然人相互之间关系的概念，人权是一种垄断的力量，这一点在卢梭的著作中得到充分的展现。虽然卢梭从来没有忽略人权主体是“大家”或“我们”，不是一个独一无二的个体，但在他的论证逻辑的终点，人权变成了“共和国”、“大我”、“主权者”这种不可以是复数的主体。他说：“如果我们撇开社会公约中一切非本质的东西，我们就会发现社会公约可以简化为如下的词句：我们每个人都以其自身及其全部的力量共同置于公意的最高指导之下，并且我们在共同体中接纳每一个成员作为全体之不可分割的一部分”，“只是一瞬间，这个结合行为就产生了一个道德的与集体的共同体，以代替每个订约者的个人……共同体就以这同一个行为获得了它的统一性、它的公共的大我、它的生命和它的意志。这一由全体个人的结合所形成的公共人格，以前称为城邦，现在则称为共和国或政治体”。^[43] 人权虽然是达成国家契约的依据，但其最终的政治表现形式是作为个人的集合的“全体个人的结合”，是“公共人格”，是“城邦”、“共和国”等国家形态，总之是权力，是国家力量。这种人权的基本功能是锻造“公意”，构建“共同体”。在卢梭的著作中，人权只是政治国家得以建立的依据，除此之外便什么都不是。

财产权宪法史上的两种类型的财产权，即人权财产权和国家财产制，^[44] 都具有垄断的特点。这个结论已经足以让我们怀疑它们究竟是不是权利，因为我们所熟知的自由财产权显然不具有垄断性。以自由财产权为评断尺度，自然资源国家垄断具有如下几个特点：

1. 主体的唯一性和权利的专有性

我们习见的自由财产权是供多种主体享有的权利，它的主体可以是自然人、社团、家庭、机关等。自然资源国家垄断不是这样的所有权。它的主体是唯一的，这个主体是国家。^[45]

[37] 前引〔36〕，西耶斯书，第2页。

[38] [法]卢梭：《社会契约论》，何兆武译，商务印书馆1980年版，第15页。

[39] 同上书，第21页。

[40] 同上书，第23页。

[41] 同上。

[42] 同上书，第21页。

[43] 同上书，第25页。

[44] 写在现代各国宪法中的“所有权”共有四类，即人权财产权、私人财产权、国有财产权和国家财产制。其中私人财产权和国有财产权都是自由财产权，是民法中的财产权，而人权财产权和国家财产制是关于公民与国家之间关系的权利或制度。按照本文的理解，财产权宪法史主要是人权财产权和国家财产制的历史。

[45] 我国宪法以及其他社会主义国家宪法所规定的集体所有制被列为公有制程度低于全民所有制的一种公有制形式，在有的宪法中也被称为“小农组成的合作社”（如古巴宪法）。这种集体所有制，或集体对土地等生产资料，对森林、湖泊等的所有，在对抗私人的权利上与国家所有是相同的。为节省篇幅，本文不涉及集体所有权及与之有关的其他问题。

前述朝鲜宪法中的“只许国家所有”，充分反映了自然资源国家垄断的主体唯一性。我国宪法将矿藏、水流、森林、山岭、草原等宣布为国家所有（第9条），把城市土地宣布为“属于国家所有”（第10条），其所有者也是唯一的。

自然资源国家垄断制度对义务主体的意义不在于剥夺义务主体对某项财产的权利，而是剥夺其成为自然资源所有人的权利。我们常把权利解释为一种“资格”，^[46]其实在权力垄断的政治中，权利或权力的“资格”意义更突出。具有垄断特征的人权财产权的特殊性就在于其资格仅仅属于“人”。具有垄断特性的财产所有权，从义务主体所承担的义务的角度来看，其基本内涵是义务主体不得享有。在人权财产权面前，国家不得成为权利主体，不得剥夺、享有公民财产；在国家财产制面前，作为义务主体的“私人”不得分享国家的垄断地位。

2. 不可变更性

所谓不可变更性，有两层含义：一是权利主体与义务主体之间的地位不可互换，二是权利主体与其权利的客体不可脱离。

自由财产权，由于主体众多，它自然存在于众多的关系中，比如在某公民与某企业、某企业与某机关、某机关与某社团等之间的关系中，在甲公民与乙公民、丙公民、成千上万的其他公民之间的关系中，在甲企业与乙企业、丙企业、成千上万的其他企业之间的关系中。而自然资源国家垄断仅仅存在于国家和私人这一对关系中。当宪法确立了河流、海洋等属于国家的国家财产制之后，这种制度所在的唯一的社会关系是国家和私人的关系。不仅这种关系是唯一的，其权利主体和义务主体都无可取代，而且这一关系的权利主体和义务主体的地位不可颠倒，国家永远是垄断者，私人永远都是垄断制度要防范的对象。^[47]

自由财产权意味着财产的所有权人可以随时发生变化，而自然资源国家垄断不允许自然资源脱离国家的掌控成为私人所有的对象。苏俄宪法将“全国性的一切森林、蕴藏与水利”宣布为“国有财产”。这是一个庄严的宣告，是以政权、武装的阶级垄断为保障的宣告。宪法宣布的这种归属关系是不可以变更的。垄断的特性决定了垄断对象只能归属于垄断主体，不可脱离垄断主体。

在魏玛宪法中，自然资源国家垄断表现为一个逐渐形成的过程，即通过逐步的“征收”（第153条）、“转移”（第155条）等，把原本未处于垄断状态的自然资源变成垄断资源。这个过程可能是长期的和艰苦的，但经过征收、转移过程形成的国家垄断同样也具有权利主体和义务主体的地位不可互换、垄断主体与垄断财产不可脱离的特点。实现征收、转移的过程会充满讨价还价，因为征收一般要以补偿为代价，但在“公共福利”、“法律根据”不改变的情况下，这个过程是不可逆转的。该宪法所作的“私人特权，得以法律转移于国家”（第155条）的规定交给法律的“转移”任务是单向的，即只可以从私人转移于国家，而不是既可以从私人转移于国家又可以从国家转移于私人。葡萄牙宪法第83条“不可逆转

[46] 英国学者米尔恩先生认为“权利是对利益所享有的资格”。“一项权利只能使享有者有资格享有一种假定利益，即对某种可以合理预测对他有好处的事物所享有的利益。”参见[英]米尔恩：《人的权利与人的多样性——人权哲学》，夏勇、张志铭译，中国大百科全书出版社1995年版，第123页。

[47] 人权财产权也是这样，它仅存在于“人”和政府这一关系中。人权财产权的唯一义务主体是国家。也就是说，不管是人权财产权还是国家财产制，权利都是公民或国家专有的权利，义务也都是国家或私人特别负有的义务，权利主体和义务主体两者是稳定的对偶。

地属于工人阶级所有”的规定更是以明确的文字表达了垄断的不可逆转和垄断制度中的权利义务关系的不可变更。

3. 价值优先性

国家财产制的使命是实现公共福利、人类生存、国计民生、消灭剥削、社会之进化。国家之所以建立国家财产制，是因为自由财产权制度，主要是其中的私人财产权制度，不利于实现公共福利、人类生存等，私人财产权制度造成了对公共福利的忽略、对人类生存的危害，造成了剥削。当苏俄宪法、魏玛宪法等把实现公共福利、消灭剥削当成国家目的时，它们就将价值优先性赋予了公共福利，即承认在公共福利和私人利益之间，前者优越于后者。这与法国宪法等将价值优先性赋予“人”的利益，承认“人”的利益优越于国家的利益一样。自然资源国家垄断制度是实现公共福利的工具，也是实现和维护公共福利优先性的手段。当有关国家的宪法宣布实行自然资源国家所有制时，就赋予公共福利以价值优先性。

古巴宪法在宣布“土地、地下资源、矿山”、“海洋自然资源和生物资源、森林、水流”都属于国家所有时，保留了例外，即允许“属于小农或小农组成的合作社所有的土地、地下资源、矿山”（第15条）等的存在。不过，保留这个例外是以承认国家对自然资源的垄断地位为条件的。该宪法第14条规定：“在古巴共和国，建立在对生产资料实行社会主义全民所有制和消灭了人剥削人现象基础上的社会主义经济制度占统治地位。”这就宣布了自然资源国家垄断的统治地位。此外，该宪法所作的“在任何情况下，国家有权以合理价格优先征购”小农的土地（第20条）之类的规定，也对国家垄断制度的“统治地位”提供了保障。

自然资源国家垄断的上述特征充分说明，所谓自然资源归国家所有，或自然资源国家所有权，并不是民法上的财产所有权和本文所说的自由财产权。自由财产权或一般意义上的财产所有权的重要价值之一是自由。法国民法典对所有权的定义——“对物完全按照个人意思使用及处分”揭示了所有权的自由特征。英国学者米尔恩先生认为，“所谓享有一项权利就是享有一项选择”。〔48〕所谓选择就是“自由”选择，即可以选择为，也可以选择不为；可以选择这样为，也可以选择那样为。而自然资源国家所有权制度或自然资源国家垄断制度并未赋予法律关系主体这样的自由。权利主体的唯一性和权利的专属性反对国家放弃垄断权，也反对其他主体对自然资源享有所有权。民法上的财产所有权的显著特征之一是所有权关系可以通过市场等媒介实现改变，比如通过买卖使财产所有权脱离原权利主体即卖方，成为买方的权利；买方以支付对价的方式取得对交易财产的所有权，卖方取得作为出卖财产之对价的金钱，成为这笔金钱的所有者，丧失对原财产的所有权。〔49〕这种改变为自然资源国家垄断制度所不许。自然资源国家垄断制度阻止这种改变的发生。由自由财产权构成的社会关系，或在自由财产权基础上形成的社会关系的明显特点，是权利义务主体双方或多方地位平等、参与社会关系的主体享有权利或承担义务的机会平等。可以这样说，没有平等的基础便没有自由财产制度。〔50〕自然资源国家垄断制度所享有的是

〔48〕 前引〔46〕，米尔恩书，第114页。

〔49〕 赵万一先生曾正确指出“商品交换关系”中的“交换必须具有双向的可选择性”这一特点。他说的“双向”包括双方在交易中的位置可以互换。参见赵万一：《论国家所有权在物权法中的特殊地位》，《河南省政法管理干部学院学报》2007年第1期。

〔50〕 谭启平先生等认为，“主体之地位平等是整个民法最根本的特征”，“每个当事人在民事活动中都具有各自独立的人格，在法律上不存在大小之分”，“不存在等级和特权”。参见谭启平、朱涛：《论物权主体》，《甘肃政法学院学报》2008年第5期。

“统治地位”，而非平等地位。它既不承认私人主体与国家之间地位的平等性，也不承认私人主体与国家之间享有权利承担义务的机会的平等。^[51]

权利是同类主体均可享有的利益，是为众多主体保有利益而为之的法律构建。国家对自然资源的“所有”并不是这样的法律构造。它其实并不是权利，而是权力，是垄断权或专权。从服务于国家财产制的创设目的的角度来看，这种权力是管理权，即通过管理实现公共福利的权力。^[52]

Abstract: Marked by the Soviet Russia Constitution and the Weimar Constitution, property ownership went through two stages in constitution, namely the stage characterized by citizen's ownership of property and the stage characterized by state ownership of property which was opened by the above two Constitutions. The property ownership in the first stage is a part of human right, while in the latter stage, it becomes a part of state property system. According to this, state ownership of natural resources belongs to a state property system, whose main characteristic is state monopoly. In fact, state ownership means the state has the monopolized control over the means of production and the living conditions of human beings. Human right is not a concept that regulates the relationship among natural persons. On the contrary, it is also a monopolized power. Therefore, both the state property system and the property ownership as a part of human right have a monopolistic nature, which is different from the common concept of property ownership whose core element is freedom.

The state ownership of natural resources is an exclusive right with the unique subject. For the subjects of duty, the state's monopoly over natural resources not only expropriates them from a certain kind of property, but also deprives their rights to become owners. Moreover, the legal status of the subject of right and the subject of duty can not interchange, and the subject and object of the right are inseparable. At last, the state ownership which serves the goal of common welfare naturally gains priority in value. Therefore, the state ownership of natural resources is not a right, but a power or monopoly. It is a kind of management power which aims to realize the common welfare through management.

Key Words: state ownership, natural resources, property right as a kind of human right, state property system, state monopoly of natural resources

[51] 国有财产权与私人财产权都承认权利义务主体双方或多方地位平等，承认参与社会关系的主体享有权利或承担义务的机会平等，这既说明国有财产权和私人财产权属于同类，都是自由财产权，也反映了国家财产制与国有财产权之间的区别。我国宪法第12条笼统地宣布一切“公共财产”都“神圣不可侵犯”，其实是不符合自由财产权制度下财产权平等保护的一般原理的。

[52] 管理并不是目的本身，实行对自然资源的国家垄断并不是宪法设置国家财产制的最后目的。在回答了自然资源归国家所有的实质是国家垄断，自然资源国家所有权并不是自由财产权之后，需要进一步思考的是如何发挥国家垄断这个手段的作用，更好地实现宪法创制国家财产制的目的，其中包括如何实现宪法制度与民法、行政法、环境法等制度的衔接。