

试论自然资源法的内涵与外延

白续辉

(国家海洋局南海规划与环境研究院 广州 510300)

摘要:文章探讨科学与法学意义上自然资源概念的差异,聚焦自然资源法在自然资源开发、利用、管理、保护等领域的规制本质与主要特征。当前国内外对自然资源法内涵与外延的看法不尽一致,但自然资源法中的“通用性”内容却是稳定存在的,这有助于在理论和实务中理解和运用自然资源法;与自然资源直接相关的法律规范,都应该或可以归入自然资源法范畴;应当根据具体适用领域,区分自然资源法的广义概念与狭义概念;自然资源法奉行一定的价值标准,必须考虑发展价值与保护价值之间的动态平衡或阶段性侧重;应科学推进自然资源法治建设,加快自然资源治理体系和治理能力现代化进程。

关键词:自然资源;自然资源法;概念;内涵;外延

中图分类号:D630.9 **文献标志码:**A **文章编号:**1005—9857(2020)06—0076—06

On the Connotation and Extension of Natural Resource Law

BAI Xuhui

(South China Sea Institute of Planning and Environmental Research, SOA, Guangzhou 510300, China)

Abstract: By discussing the differences between the concepts of natural resource in the scientific sense and the legal sense, this paper focused on the essence and main characteristics of the regulation of natural resource law in such social activities as natural resource development, utilization, management and protection. The current domestic and foreign views on the connotation and extension of natural resource law are not consistent, but some of the “generic” content in natural resource law keep stable, which help us to better understand the law in theory and apply the law in practice. The legal norms directly related to natural resource should be or can be included in the categories of natural resource law; the general concept and the special concept of natural resource law should be distinguished according to the specific application fields; natural resource law has certain standards of values and the dynamic balance or periodic emphasis between its development values and protection values must be considered. The legal construction of natural resource should be scientifically promoted to speed up the modernization process of natural resource governance systems and governance capabilities.

Key words: Natural resource, Natural resource law, Concept, Connotation, Extension

基金项目:国家社会科学基金项目“基于国际法与行政法跨学科视角的我国海洋维权执法领域法律法规体系建设研究”(15CFX071)。

作者简介:白续辉,副研究员,博士,研究方向为自然资源所有者权益和海洋权益

0 引言

2018年正式启动的党和国家机构改革,要求国家自然资源治理领域实现深刻变革,这为自然资源治理体系和治理能力现代化指明了战略方向,同时也必将推动自然资源领域一系列法律制度的重构、完善与发展。当前,加快自然资源法治体系建设,是全国自然资源系统按照全面依法治国要求,更好履行“两统一”职责,实现陆海资源统一、高效管理的必然选择。加强自然资源法学研究,不仅是资源法学面对环境法学、生态法学大发展所必须及时做出的战略回应,更是“转职能、转方式”背景下依法实现自然资源科学管理的迫切需求。

1 自然资源法的内涵

1.1 自然资源的科学法学含义

从法理逻辑上看,探讨自然资源法,必须首先厘清自然资源的基本概念。自然资源是人类物质财富的重要载体与表现,是人类生存所依赖的最主要的基础性经济资源。从理论上,科学意义上的自然资源概念和法学意义上的自然资源概念存在一定的差异,不同行业视野中的自然资源概念也存在或多或少的区别。例如,在海洋空间资源领域,科学上的大陆架概念和法学上的大陆架概念就存在重大差别。

科学意义上的自然资源包罗万象,囊括土地、矿藏、森林、草原、水流、动物、植被、空气、无线电频率、太阳能等,目前尚没有完全获得公认的权威定义或统一概念,多由专家学者按照特定的学科需求或分类标准予以界定,形成一系列相互交叉但又不尽相同的学理性概念和次级概念、外围概念。地理上的空间(如空域)是否全部属于自然资源,学界可能还有争议;但是,将海洋空间(内海与领海的水面、水体、海床与底土,大陆架,国际海底区域)纳入海洋自然资源范畴,已有相应的法律依据。有学者提出,从广义的视角来看,资源和环境实际难以区分,资源无疑是环境的构成要素,而环境在宏观上也是一种资源^[1],完全将资源和环境割裂甚至对立是不科学的。这些科学上的概念有助于人类认识、利用和管理自然资源,但在市场经济条件下,则因缺少精确性、权威性而难以辅助人们更为有效地解

决自然资源的开发、利用、管理与保护问题。

关于自然资源法律问题的学说集合,构成了自然资源法学。一般来讲,法学意义上的概念,可以基于法律规定确立,也可以综合法律规定和相关法理进行综合界定。大体上,法学意义上的自然资源,是基于科学意义上的自然资源的基本内涵和社会管理的具体需求而形成的一种规则化界定,其核心是实然法对自然资源的定义。这种界定构成了自然资源行政管理、自然资源行政执法和自然资源司法的基本依据或重要参考。法学意义上的自然资源,既可以采用综合性的、高度抽象化的、囊括全部或部分自然资源类型的统一型定义方式,也可以采用单行法化的、相对具体的、逐一界定各类自然资源的分散型定义方式。从文献梳理结果来看,当前统一型定义方式主要呈现于法理之中,各国实体法中普遍采用分散型定义方式,即由土地管理法、矿产资源法、森林法、草原与畜牧法、无线电法等分别定义什么是土地资源、矿产资源、森林资源、草原资源、无线电资源等,这在美国等国的自然资源法中表现得非常明显。当前在中国,尚没有综合性的自然资源法,自然资源单行法较多,分别规范具体的自然资源。在这一背景下,国内关于自然资源的法学定义,大多分散于相应的自然资源法律规范文件和关于自然资源的法学著作中,尚没有形成权威的综合性自然资源法学定义。

需要指出,法律定义一般是指实然法(不限于制定法)上的法律概念界定;法学概念一般是指法理上的法学理论概念界定。法学概念一般基于法律定义但又可能不限于法律定义,尤其是在实然法中缺乏相关法律定义的情况下,法学概念往往对实务工作具有重要的指导作用。从实然法角度来看,当前我国最为权威的自然资源法律性定义,是自然资源部《自然资源调查监测体系构建总体方案》中确立的定义:“自然资源,是指天然存在、有使用价值、可提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总和”^[2]。该定义直接引用自《党的十八届三中全会重要决定辅导读本》,以行政规范性文件的方式,赋予该读本中“自然资源”概念以一定的法律地位。这是目前为止国内最为明确的具有法律意义和法

律约束力的综合性自然资源定义,但其法律位阶很低,定义的权威性和内容的稳定性不足。不过,从总体上看,其法律地位依旧超越了关于自然资源的一般学理性定义。该定义加上法理上的相关概念,有助于推动自然资源管理工作尤其是自然资源调查监测工作的规范化。

1.2 自然资源法的基本内涵

从法理和实践角度看,自然资源法是调整自然资源开发、利用、管理、保护等活动所引发的各类社会关系的有法律拘束力的原则、规则和制度的总和。自然资源法作为一类法律,本质上调整的是人与人的关系,包括国家(人的集合体)与公民(含企业公民)之间的关系、公民与公民之间的关系。一部分学者认为,与上述调整范围不同,自然资源技术标准调整的是人与自然的关系,其确立的相关技术参数、操作流程等可以对自然资源法的适用构成制度性支撑(如用作判定自然资源违法行为的证据),但其本身并不是自然资源法的组成部分^[3]。自然资源法主要通过“调整人与人之间的关系”,来间接地“调整人与自然的关系”,从而实现保护自然的目的。这一理论标准,也决定了自然资源法学研究和自然资源标准研究之间的区别与联系。也有一部分学者认为,自然资源技术标准尤其是强制性自然资源技术标准通过要求人们遵守相关技术规则,从而维持或改变人与人之间的法律关系,构成人类自然资源活动的规范之一,因此强制性自然资源技术标准是自然资源法的组成部分^[4]。本研究认为,后一种说法仍需结合法理和司法实务做进一步的观察和论证。

从大陆法系角度来看,自然资源法属于部门法序列,是重要的部门法分支,但学界对其具体所属的法律部门似乎存有一定争议。自然资源法在我国具有极高的政治地位、理论地位和实体法地位。从法律文件来看,自然资源法是官方认定的中国特色社会主义法律体系七大部门之一的经济法部门的重要组成部分,土地管理法、森林法、水法、矿产资源法等规范重要自然资源合理开发和利用的法律,均是明确纳入经济法部门的重要行业法律^[5]。也正因此,自然资源法是中国特色社会主义法律体

系的重要内容,是构成中国特色社会主义法律体系的重要法律资源。同时,由自然资源法构成的自然资源法治体系也是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系”,要求“形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系”,具体包括“完善社会主义市场经济法律制度”“制定和完善……土地管理、能源和矿产资源……等方面法律法规”及“建立健全自然资源产权法律制度,完善国土空间开发保护方面的法律制度”等^[6],这决定了自然资源法治体系在中国特色社会主义法治体系中具有不可或缺的重要战略地位,自然资源法治理论也因此成为中国特色社会主义法治理论的重要组成部分。从国家自然资源治理角度来看,自然资源法是自然资源行政管理部门进行自然资源行政管理的权威依据,是自然资源执法机构开展自然资源执法的权力来源,是保护国家自然资源权益的重要武器,是维护国家自然资源安全的制度工具,更是优化自然资源经济秩序的首要抓手。

近年来从经济法中分离并快速兴起的环境与资源保护法,已经在学理上获得了单独的部门法地位,自然资源法更多地被纳入环境与资源保护法领域,开始具有更为专业和独立的地位。但自然资源法依旧是传统经济法领域探讨的重要法律议题,尤其是近年来经济法对自然资源开发利用与管理进行了更多的关注,而环境与资源保护法则更多地侧重于自然资源保护视角。不过,后者为了突破学理上的局限,正在扩展为“环境与资源法”或“资源与环境法”,通过超越“保护”视角,努力在学科内涵上涵盖人类自然资源利用活动的更多维度。

从学科角度来看,目前环境与资源法是一个整体。从实务角度来看,大部分环境问题由资源开发利用所引发,大部分资源开发利用需要接受环境法的规制,所谓的环境法和资源法,在行政监管实务领域呈现出“你中有我,我中有你”的胶着态势,完全将两者分离,将破坏法理上逻辑和规则的完整

性,在许多时候也不符合实务工作中的业务逻辑,即自然资源行政主管部门和企业不可能仅仅依靠自然资源法就能够管理好、开发好自然资源,环境方面亦同此理。但从行政法视角来看,科学管理要求必要的职能划分,为了有效厘清职责边界,必须进行法律上的必要授权和分割。当前,我国各行政主管部门职责的背后均有主体性法律在支撑。自然资源部的职责“涉及土地、矿产、森林、草原、水、湿地、海域海岛等自然资源,涵盖陆地和海洋、地上和地下”^[7],所依据的主要是相应领域的自然资源单行法。当然,这些法律在环境与资源规制之间并非泾渭分明,例如《中华人民共和国海洋环境保护法》中也有资源法律规则,《中华人民共和国海域使用管理法》中也有环境法律规则。不过,按照分清职能、依法行政的改革要求,自然资源行政主管部门主要依据这些法律中的资源法律规则履行职责、开展业务。

自然资源法可以表现为法典(如可以制定统一的《自然资源法》),也可以表现为一些单行法的集合。同时,自然资源法也可以以非制定法形式存在。例如:英美法系采用自然资源的制定法与判例法的双轨制。美国是一个典型的自然资源制定法、判例法双轨制国家,仅了解美国自然资源制定法,无法掌握美国自然资源法的全貌。作为自然资源非常丰富的资本主义强国,美国自然资源权益保护制度很细致,资产化运营法治化程度也很高,而这些在很大程度上都是通过判例法实现的。美国等国自然资源法领域的相关经验教训可以为我国所借鉴。

2 自然资源法的外延

概念的外延分析所解决的是概念的边界划分问题。探讨一个概念的外延,实际上是一个难度非常大的学术任务。“某某概念是个框,什么都能往里装”,批评的便是一些概念的过度泛化现象。的确,如果一个概念在内容上包罗万象,那么这个概念往往会因指代不明而失去实用价值。这要求我们在探讨自然资源法的外延时,必须依靠一定的合理分析工具。由于实然法意义上的自然资源法及其相关法发展尚不够充分,本研究借助“自然资源

法学”这一理论工具,有限探讨自然资源法的外延问题,希望通过分析自然资源法学的外延,推动建立关于自然资源法外延的认知。

理论上,自然资源法学可以划入《自然资源科技创新发展规划纲要》所重点支持发展的“自然资源管理科学”^[8],并且是其他经济管理类学科发展的重要基础。当前,我国法律研究的“行业驱动”动力学特征非常明显。这主要是因为,行业主管部门重点推进与本行业有关的法律研究工作,其通过对外招标、委托大量的行业科研课题或进行专门资助,有效地形成了对应的行业性研究力量。不同行业主管部门的学科侧重点推动了多元化法律研究的演进,部分学者专注于环境法领域,部分学者专注于资源法领域,部分学者专注于其他相关领域,他们分别试图提升各自领域的学科地位和相对独立性。在这一背景下,传统意义上的环境与资源保护法学正在依托不同的“行业驱动”机制,逐渐细分为环境法学、资源法学、生态法学,分别服务于生态环境行政主管部门、自然资源行政主管部门或同时服务于生态环境和自然资源行政主管部门的不同业务领域。

其中,环境法学领域的自然资源开发环境规制,可以被视为具有环境法和资源法的双重学科属性,但具体行政管理权力由生态环境部门行使。少数未基于所有权的自然资源保护,一般可纳入环境法领域。例如:空气是一种自然资源或自然资源要素的集合体,《中华人民共和国大气污染防治法》本质上也是一部空气资源保护法,具有环境法和资源法的双重学科属性,但由于其行政管理权力由生态环境部门行使,将其划入环境法更为合适。此外,由于生态和环境在科学上有“原生环境、次生环境”等意义上的重大区别,部分学者认为,生态法学不完全等同于甚至不等同于环境法学^[9]。从法理上看,其可以细分为生态保护法学、生态修复法学、生态开发利用法学等。其中,生态法学领域的生态修复法学、生态开发利用法学与广义的自然资源法学存在交叉。

学术上,资源法学又可分为自然资源法学和非自然资源法学,后者主要涉及人工废弃物循环利用

与处置等问题。而自然资源法学又细分为生物自然资源法学与非生物自然资源法学。当前,自然资源部职责所涉及的主要是非生物自然资源法学(矿产、水流等大部分非生物自然资源规制领域)和部分生物资源法学(森林、草原、陆生野生动物等生物自然资源规制领域),主要包括陆地非生物自然资源法学、部分陆生生物资源法学和海洋非生物资源法学,但同时涉及国际法上的国家管辖范围外海域的深海生物基因资源等问题。其他自然资源法学领域归属于农业农村部(如水生野生动物资源、渔业资源)、工业和信息化部(如无线电资源)、国家能源局(如太阳能)等。部分自然资源所有者代表职责和业务管理职责分离,如自然资源部和水利部之间的水资源行政管理权配置方式。

当前,国内外对自然资源法内涵与外延的看法不尽一致。国际上,1951年美国学者马茨^[10]出版专著《自然资源法律案例与资料》,这标志着自然资源法开始作为一个专门的法律领域兴起。不过,美国自然资源法学中,或者将“自然资源与环境法”作为一个不可分割的整体,或者将自然资源开发利用与保护领域的环境法律工具甚至环境法本身视为自然资源法的组成部分。例如:美国知名自然资源法学家莱托斯^[11]便认为,自然资源法包括环境法(污染法、环境评估法、野生动物法)、公共土地法(牧场法、休闲和保护地法)和资源法(采矿法、林木法和水法)规制的内容。

与此同时,煤炭、石油、天然气、太阳能等能源资源的存在,也导致自然资源法与能源法存在交叉。从功能性划分理论视角来看,自然资源法应当主要负责能源资源的开发、利用、保护等方面的规制,而能源法应当主要负责能源资源转化为能源和能源本身的利用、管理、保护等方面的规制。但在行政管理领域的行业化分割背景下,部分能源资源(如可用于燃烧发电的林木)的法律规制职责完全或基本属于A行政管理部门(如自然资源部),部分能源资源(如太阳能)的法律规制职责则完全或基本属于B行政管理部门(如国家能源局),部分能源资源(如煤炭、石油、天然气)的法律规制职责则分别属于A、B行政管理部门(如自然资源部、国家能

源局)。水利资源作为能源资源时甚至涉及自然资源部、水利部、能源局3个部门职责领域的法律规制。也正因为环境与资源、资源与能源之间在法律规则领域的复杂关系“剪不断,理还乱”,“环境资源与能源法”等新型法学概念应运而生。同时,《关于各国在月球和其他天体上活动的协定》等国际法上的月球自然资源,还可能需要外交部门和航天部门参与规制,甚至未来需要航天部队承担相应的保护与执法职能。

现行管理体制下,根据行政管理权的行业归属来确定相关法律规范的部门法归属,也是一种可行的思路。例如:自然资源行政管理部门依据和推动发展的国土空间规划法、国土空间开发保护法、生态修复法等,正在成为广义的自然资源法的一部分。

随着党内法规被正式纳入中国特色社会主义法治体系,自然资源党内法规也在成为自然资源法治的重要组成部分,并以规范性文件的形式成为自然资源法的重要补充。

3 把握自然资源法概念的技术路线

由于缺乏明确的、权威的实体法律定义,同时自然资源法学理论又尚在发展完善过程当中,自然资源法的法学概念目前仅是一种基本性的、相对化的界定,也就是说,在判定“究竟什么是自然资源法”这个问题上,各方可能是有争议的。但是,自然资源法的一些基本内容却是不可否认的,或者说自然资源法中的一些“通用性”内容是稳定存在的。把握这些内容,有助于我们更好地在理论和实务中理解和运用自然资源法。

(1)自然资源法主要是规制自然资源开发、利用、管理与保护等活动的法律规范,自然资源是一种物质实体或物理实体(包括相关物理空间),与环境等抽象的要素集合体具有本质性和物理上的区别。一般来说,凡是与这种实体直接相关的法律规范,都应该或可以归入自然资源法的范畴。

(2)根据具体适用领域区分自然资源法的广义概念与狭义概念。在实务领域,可以适用狭义的自然资源法,即自然资源法可以仅指全国自然资源系统所依据的法律规范集合,而将无线电法、可再生能源法等直接定性为其他领域法律规范。基于此,

“自然资源法治体系”也存在广义和狭义之分。当前的“自然资源法治体系”可能主要是指“自然资源系统/行业”领域的狭义体系概念,未来可能需要扩展至其他自然资源(如无线电、太阳能)领域。毕竟,合理化的“广义的自然资源法治体系”才是完整的自然资源法治体系。

(3)自然资源法作为以国家暴力为后盾的、具有拘束力的规则载体,必然奉行一定的价值标准。在生态文明理念下,自然资源法不是一种“利用自然发财的法”,不仅仅是一种“自然财富管理法”,而更是一种“国家与社会的自然权益保障法”。来自经济法的发展主义、规范主义和来自环境法的保护主义,构成了自然资源法的核心价值取向,即自然资源法既不能只注重自然资源的开发、利用,也不能只注重自然资源的保护,而必须考虑发展与保护之间的动态平衡或阶段性侧重,避免从一个价值极端走向另一个价值极端。换句话说,自然资源法治建设必须服从、服务于生态文明建设和经济建设的双重需要。保持客观、理性、平衡,是自然资源法在规制哲学领域的特点,也是其面临的难点和挑战。当前自然资源管理领域存在的一系列问题,大多可视为根源于或部分根源于自然资源法律价值体系中发展与保护价值之间的内在紧张关系。

(4)自然资源法呈现出专门立法和边缘性立法相结合的特点。不能仅关注自然资源单行法,还应关注散见于其他部门法尤其是环境法中的自然资源法律规则、原则与制度,从而完整把握自然资源法的内容。

4 结语

2019 年全国自然资源法治建设工作会议提出,新时代自然资源法治建设的总体目标包括初步完善自然资源法治建设制度体系、基本形成与生态文明建设要求和中国特色社会主义法治国家相适应

的自然资源管理秩序等重要指标^[12]。这要求我们必须要在自然资源法治领域深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 全面依法治国要求,有计划、有组织、有步骤地加快推进新时代自然资源法治理论研究,通过进一步科学界定和明确自然资源法的基本范畴,合理设计和构建自然资源法治制度体系,从而推动自然资源事业的蓬勃发展。

参考文献

[1] 卢文华.环境也是一种资源[EB/OL].(2014-10-15)[2020-03-01]. http://nb.wenming.cn/sdpl/201410/t20141015_2232430.shtml.

[2] 自然资源部.自然资源调查监测体系构建总体方案[EB/OL].(2020-01-17)[2020-03-01]. http://gi.mnr.gov.cn/202001/t20200117_2498071.html.

[3] 宋华琳.论技术标准的法律性质:从行政法规体系角度的定位[J].行政法学研究,2008(3):36-42.

[4] 申利静.技术标准及其法律性质初探[J].法制与社会,2012(24):264-265.

[5] 国务院新闻办公室.中国特色社会主义法律体系[EB/OL].(2011-10-27)[2020-03-01].http://www.china.com.cn/ch-book/node_7137686.htm.

[6] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N].人民日报,2014-10-29(1).

[7] 自然资源部.自然资源调查监测体系构建总体方案[EB/OL].(2020-01-17)[2020-03-01]. http://gi.mnr.gov.cn/202001/t20200117_2498071.html.

[8] 自然资源部.关于印发自然资源科技创新发展规划纲要的通知[EB/OL].(2018-11-06)[2020-03-01]. http://www.mnr.gov.cn/gk/tzgg/201811/t20181113_2364664.html.

[9] 杨朝霞.生态文明建设观的框架和要点:兼谈环境、资源与生态的法学辨析[J].环境保护,2018,46(13):47-52.

[10] MARTZ C O.Cases and materials on the law of natural resources[M].1951.

[11] LAITOS J G.Natural resources law[M].West Group,2002.

[12] 刘超,宋梅.全国自然资源法治建设工作会议在京召开[N].中国自然资源报,2019-12-19(1).