

【法学研究】

论自然资源法双重体系之建构*

屈茂辉 陈希

摘要:根据法构成的基本理论,法的体系一般包含内在体系和外在体系两个部分。内在体系的价值理念引导外在体系的形成,外在体系多以内在体系载体的形式出现。在自然资源法领域,内在体系将自然资源法蕴含的公平、秩序、可持续发展等理念寓于该法的基本原则中,利用法律原则引导法律规则和司法实践的基本功能发挥,实现自然资源法的社会效用。外在体系以成文化法律原则和法律规则的形式,将法律一般精神和核心价值进行外显,实现从抽象法治精神到具体法律规范的转化。只有通过法律基本原则具体化、动态化及法律规则动态化的技术性处理,才能构建具有融贯性的自然资源法内外体系。

关键词:自然资源法;内在体系;外在体系;融贯

中图分类号:D922.6

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)09-0039-09

内在体系与外在体系相结合的体系化结构是实在法的一个基本特征。^①该理论被引入我国后引发了学者们关于法的内在体系与外在体系建构的讨论,其中刑法学者和民法学者的讨论尤其热烈。^②自然资源法作为资源利用领域的重要法律规范,同样存在内在体系与外在体系的建构问题。我国自然资源领域的基本法仍处于酝酿阶段,学者们对构建自然资源法双重体系的问题研究不多,但这并不意味着该问题可以暂时搁置。在全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的背景下,对该问题的研讨不仅有助于厘清自然资源法内在体系与外在体系之间的关系,发挥自然资源法基本原则对司法实践的指导作用及对具体法律规则的规范功能,还能为我国自然资源基本法的出台提供理论基础。

一、自然资源法内在体系的把握

法律原则是分层次的,包括使法律规范具体化的一般法律思想和区分法的构成要件与法的效果的具体原则。法的价值和法的公理性原则就是一般法

律思想。^③自然资源法的内在体系即由自然资源法的法律原则构成的体系^④,也就是体现自然资源法一般法律思想的基本价值体系和具体原则体系。

(一)自然资源法的基本价值体系

人们对法律体系的认识与建构并非由人的意志所决定,而是建立在从方法论视角去发现公理性秩序的基础上。因此,具体的法律概念和法律价值之间应当是一种表象与本质的关系。法律原则是作为法律价值的外在形式存在的,即使不同法律原则的具体化程度存在差异,使得其对法律价值的阐释维度不尽相同,也不能排除多个法律原则同时蕴含相同法律价值的可能性。并非只有以明文示之的法律原则才能映射法律的价值,通常情况下,非实定法律原则的内涵在位阶上高于实定法律原则的价值,居于内在体系的较高层次。而按照法学界关于法的价值的普遍理解,自然资源法的价值体系是作为自然资源法的指导思想存在的,是自然资源法的功能与作用的至上目标及精神存在。因此,它必须满足主体对自然资源法的希求,必须回答自然资源法作为

收稿日期:2020-06-18

* 基金项目:国家社会科学基金重大项目“自然资源权利配置研究”(15ZDB176)。

作者简介:屈茂辉,男,湖南大学法学院教授,博士生导师,法学博士(长沙 410082)。

陈希,男,湖南大学法学院博士生(长沙 410082)。

一种规范形式的应有状态及其对社会和人本身要进行给予或限制的原因、目的等问题。因此,自然资源法价值体系的内容应包含以下四个方面。

一是公平价值。这种价值应在自然资源利用行为的各个环节都有所体现。为实现自然资源法律关系主体地位平等,主体与作为法律关系客体的自然资源受到平等保护,以及主体在自然资源交易等方面平等,我们既要关注机会公平又要注重结果公平。二是秩序价值。秩序价值是法的一般价值,对自然资源法而言也是如此。自然资源法的直接目的是建立和维持良好的自然资源归属、利用、保护秩序,在遵循自然规律的基础上实现自然资源的社会经济价值。三是效率价值。自然资源法应在自然资源法律关系中权衡利弊,寻求经济效益、社会效益与环境效益的最佳平衡点,在提高自然资源利用效率、实现物尽其用的基础上,最大限度地实现经济效益与生态效益双赢。四是可持续发展价值。自然资源法的可持续发展价值是自然资源法效率价值的宏观化,主要包括主体发展可持续、资源利用可持续两方面价值。其中,主体发展可持续又包含两层内容,即现有主体发展的可持续与后代主体发展的可持续。

谈到自然资源法的价值体系,势必要讨论法律价值的排序问题。作为自然资源法价值体系组成部分的各价值之间存在逻辑先后顺序且互为因果,各价值之间有机排列,构成自然资源法的价值体系。由于自然资源法的直接目的是建立和维持公平有序的自然资源归属、利用模式,所以公平价值无疑是主体公平行使自然资源利用权的前提,理应排在自然资源法价值体系的首位。在公平价值之后,应当是秩序价值。合理的自然资源利用秩序由平等的自然资源分配权所衍生,秩序价值保障社会全体在稳定有序的状态下享受自然资源带来的物质财富,也为人们创造更加合理高效的自然资源利用模式奠定基础。至于效率价值与可持续发展价值,由于两者目的相似,皆为实现自然资源的物尽其用,所以两者应互为表里、地位相当。因此,就顺位而言,公平价值与秩序价值优先于效率价值与可持续发展价值。

(二) 自然资源法的非实定法律原则

我国台湾地区学者黄茂荣教授认为,“法律原则在作为法律体系化的载体时,是兼具内在性与外在性的特质的”^⑤,法律原则的内在性强调法律的一般精神及价值未涉及的领域,这些领域因时而动,并

未在传统理论体系中出现。笔者认为,现实中丰富的个案所体现的新型普遍性特征,即可通过归纳方法得出的法律原则,可以丰富法律的上位价值和精神,具有扩充理论内涵的特性,可将此类法律原则作为法律内在体系中的基本原则。至于由法律的上位价值得来的法律原则,因其创制目的是将已有的法律价值及精神外化为具体可行的法律规范以指导司法实践、规范社会关系,同时其符合法律外在体系组成元素的基本特征,故此类法律原则是外在的法律原则。^⑥从法律原则作为法律价值载体的层面看,法律原则内涵的丰富性决定其样态的多元性。成文法的明确规定是法律原则的一种基本存在形式,但法律原则的样态并不限于此。相反,许多法律原则通常以一种社会普遍认同的价值观念的形式出现,推定知法原则^⑦就是如此。

在我国,非实定法律原则作为社会一般法律意识和道德思维的产物,虽然在成文法的条文中没有得到体现,但却是法律的基础或精神所在,引导着法律条文形成,也为学术界和实务界所公认。合同相对性原则、权利义务一致原则、比例原则和正当程序原则等,都属于此类原则。非实定法律原则内容丰富,大体上覆盖了现代法律体系的各个方面。在法理学基本原理中,非实定法律原则有四个基本特征:一是与现实中的主流道德和价值判断相协调;二是在逻辑上要与法律精神保持一致;三是在内容上应具有正确性;四是必须能够得到普遍化的适用以及具有相当的不变性。因此,在自然资源法中构成该法内在体系的法律原则应是指非实定法律原则。理由如下:首先,自然资源法中的非实定法律原则作为该法内在体系的重要组成部分,是建立在充分领会自然资源法法律思想与法律价值理念精神基础上的价值判断。其次,此种形式的法律原则不仅符合自古以来自然资源法的精神,更因其内容维度的全面性而有助于人们准确把握自然资源法内在精神价值的变化。最后,在确定自然资源法非实定法律原则的具体内容时,可充分依托当代社会生态法治建设的成果并结合自然资源领域法治化的新需求,不断赋予该原则新的内涵,最终实现外显自然资源法内在体系的目的。

至于自然资源法之一般法律思想的形成,笔者认为应以该法的立法目的和规范效果为立足点。尽管自然资源法的时代内涵会因时而动,但该法中关

于自然资源科学利用与全面保护的精神理念是恒定的。此种精神理念的应有之义包括:一是珍惜自然资源。人们必须在遵循自然规律的前提下,对自然资源进行科学合理、可持续性的利用,坚决抵制滥用自然资源的行为。二是实现自然资源的物尽其用。实现自然资源可持续性利用的关键在于促进自然资源的物尽其用,提高自然资源利用效率,节约自然资源。三是在充分保障个人享有自然资源权益的同时监督个人履行节约、保护自然资源的义务。自然资源法不但要保证社会成员根据自己的实际需求在相对平等的前提下实现自然资源权益,而且要发挥引导、教育、惩戒等功能,督促社会成员在法律框架内积极履行节约、保护自然资源的义务。

二、自然资源法外在体系的建构

根据法的双重体系理论,法的外在体系是法的内在体系的外显要件,而构成法的外在体系灵魂的就是法的内在逻辑性。就自然资源法外在体系的逻辑架构而言,应主要包含以下两个层次的内容。

(一) 自然资源法的原则体系

自然资源法对法律原则的直接规定实际上是对其价值的最直接表达,是将抽象的法律价值具体化,从而使自然资源法在最大程度上成为一个逻辑自洽的体系。自然资源法中明文规定的法律原则既可以为该法各组成部分提供明晰的框架结构,使该法的价值得以外显;又可以尽量防止法外造法,使该法具有更强的稳定性和适应性。因此,从自然资源法的一般法律思想和价值理念出发,该法应明确体现的实定法律原则主要包括:自然资源权属明确原则、自然资源利用的代际公平原则、自然资源的物尽其用原则以及可持续发展原则。

1. 自然资源权属明确原则

自然资源权属明确原则是指自然资源法要以原则的形式明确自然资源所有权的归属。土地、矿产等自然资源具有相对稀缺性,明确自然资源所有权归属是人类利用自然资源的基石。我国自然资源法中的权属明确原则须体现以下两个方面的内容。

(1)重要自然资源^⑧权属由国家控制。无论是英美日等发达国家,还是包括我国在内的广大发展中国家,为发挥国家对重要自然资源的宏观调控职能,同时也为了满足重要自然资源的特殊属性对相关权属制度设计的要求,都在一定程度上建立了重

要自然资源的国家所有权制度。重要自然资源权属的合理性关系到国民经济健康发展及国家的稳定与安全,因而必须从全局的角度合理划定重要自然资源的各种权利边界,保证国家对这部分自然资源掌握绝对的控制权。作为国家调整社会经济活动中与自然资源相关的各类社会关系的基本法律形式,特别是在我国,自然资源法应当对国家掌握重要自然资源基本权属的地位予以明文确认,将其作为基本法律原则贯穿始终。

(2)部分自然资源由集体所有。土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源的集体所有制度是极具中国特色的一种所有权制度。^⑨农村集体经济是集体成员利用集体所有的资源要素,通过合作与联合实现共同发展的一种经济形态,是社会主义公有制经济的重要形式。^⑩集体所有实质上是集体经济组织成员共同对集体财产享有所有权,是一种多数人共同所有。从集体所有权的具体实践来看,土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源的集体所有权是一种受到较多限制、不具备所有权全部权能的所有权。比如,集体所有权和国家所有权一样不具有可交易性,集体建设用地使用权入市还处于改革试点阶段。我国自然资源立法既要处理好国家与地方、整体利益与局部利益的关系,又要按照《民法典》物权编确立的平等保护原则设置具体法律规范,对集体所有的自然资源的范围、类型、所有权主体、权利内容、权利行使方式等予以明确。

2. 自然资源利用的代际公平原则

所谓代际公平,是指人类在世代延续的过程中,当代人和后代人在利用资源以满足自身利益、谋求生存与发展上权利均等,当代人既要保证满足或实现自己的需要,又要保证后代人能够有机会满足他们的利益需要。代际公平作为自然资源法的一项基本原则,强调代际间享有平等的自然资源利用权。因为有相当一部分人类社会赖以生存的自然资源是不可再生的,所以为了给子孙后代预留合适的发展空间,当代人必须借助于法律的规范功能为后人预留大致相当数量的自然资源。将后代人作为法律主体的制度设计缺乏现实意义和可操作性,唯有将代际关系转化为代内关系,经由代内权利义务配置,方能达到代际公平的目标。^⑪

代际公平的代内实现应包含两方面内容:一是自然资源的有限开发利用^⑫。应结合特定历史环境

下的需要对自然资源开发利用行为进行合理规制,如按照需求量划定开采量以达到遏制滥采行为的目的。这主要是出于对一代人社会财富创造能力有限的考虑。自然资源开发利用有赖于科学技术支持,如果开采量超出社会需求量,必然造成不必要的浪费,也是对后代人自然资源利用权的间接掠夺,使得能传于后代人的自然资源的可利用价值降低。诚然,科技进步是无止境的,但为了人类文明的存续,为了后代人能够充分享受大自然的馈赠及前人留下的精神财富和物质财富,我们只能对自然资源进行有限度的开发利用。二是自然资源利用后的生态补偿。自然资源利用在一定程度上会给生态环境造成损害,为使后代人与当代人平等地实现自然资源利用权,自然资源利用后的生态补偿是一种合适的制度安排。这种制度措施应根据自然资源的类别拟定:对可再生资源利用后的生态补偿应重点关注再生周期与利用数量之间的关系,确保在一个再生周期内自然资源的存量大于或等于用量;对于不可再生资源,要致力于可替代资源的开发,减少不可再生资源的用量。

3. 自然资源的物尽其用原则

所谓物尽其用,即人与物之间关系的设立、变更、消灭都要以发挥物的最大效用与最大经济效益为主要目标,使有限的资源得到最充分的利用。物尽其用是人类文明进程中形成的物质资源利用方面的思想。在某种意义上,人类社会发展史就是人类不断克服物质资源稀缺与社会发展需要之间矛盾的奋斗史。历史上人类先是通过科技改良不断挖掘资源以满足物质需求,而后伴随着爱惜民力物力的思想形成及其在法制中被深入体现,自然资源不断被赋予更多的社会价值与功能,逐渐形成了物尽其用的原则。作为一种缓解资源的有限性与需求的无限性之间紧张关系的法律手段,自然资源法不仅要界定财产归属,明确产权以达到定分止争、维护社会秩序的效果,更要通过科技手段使有限的自然资源得以充分实现其效益,更好地满足人类需求。^⑬

4. 可持续发展原则

可持续发展原则,即发展可持续原则,就是为促进实现人与自然的持续发展而设定的原则。1987年联合国第42届大会通过的《我们共同的未来》正式提出了可持续发展的定义,“可持续发展是既满足当代人需要,又不损害后代人满足其自身需要的

发展”。简言之,可持续发展的精神内涵是,通过规范社会经济和自然环境的协同发展,实现物质文明、精神文明和生态文明共同进步。作为在自然资源领域落实可持续发展原则的立法,自然资源法要以实现人们对自然资源的公平享有为目标。对自然资源的公平享有不仅体现于代内公平,满足当代人对自然资源的需要,还同时体现于代际公平,确保不削弱子孙后代对自然资源的利用权。代内公平体现在国际和国内两个层面:在国际社会中,代内公平要求在国家间公平分配人类所共有的自然资源,改变发达国家和发展中国家在占有自然资源上的极端不平等状况;在一个国家内,代内公平要求不同地区、不同阶层的人们平等获得所必需的自然资源,消除强势群体和弱势群体在利用自然资源上的不平等现象。

同时,自然资源法的可持续发展原则要求通过对自然资源利用行为的规范,实现自然资源利用的可持续,实现社会经济活动中自然资源开源与节流的有机结合,发挥自然资源对社会可持续发展的推动力,以达到缓解自然资源供需矛盾的目的。其中至关重要的,一是强化对新型自然资源的利用,因为可供利用的不可再生资源大多濒临枯竭,必须加强自然资源勘查工作,寻找新的后备自然资源;二是鼓励研发不可再生自然资源的替代资源,运用科学技术手段发挥可再生自然资源(太阳能、风能、沼气、地热等新能源)对不可再生自然资源的替代作用,促进能源结构的改进升级,做好综合开发,提高自然资源利用率;三是树立正确的自然资源利用观,杜绝自然资源浪费行为,激励自然资源节约行为,鼓励人们减少对自然资源的消耗。

(二) 自然资源法的法律规范

依据法律规范存在形式的基本原理,自然资源法的法律规范体系由宪法中的自然资源规范,自然资源单行法律,关于自然资源的行政法规、地方性法规、部委规章和地方政府规章,自然资源国际法及习惯法组成。由于法律的外在体系是由逻辑上一致的法律概念组成的,所以对自然资源法外在体系的各构成要素应以一定的逻辑顺序划分效力层级,以实现自然资源法律规范的协同适用。根据我国《立法法》对法律体系效力层级的划分^⑭,就自然资源法的法律规范体系而言,我国《宪法》中关于自然资源的规范应当处于最高层级,接下来依次是自然资源单行法律、行政法规、地方性法规、部委规章和地方政

府规章。在构建自然资源法的法律规范体系时,最关键的是厘清以下三个问题。

1. 明确“依据宪法,制定本法”的立法定位

自然资源是极其重要的社会财富,《宪法》作为国家的根本大法必然要规定自然资源的根本原则。我国《宪法》第9条、第10条规定了自然资源权属、利用、保护等方面的规范,这些规定是自然资源法及其他涉自然资源法律必须遵循的根本规范。我国《土地管理法》《矿产资源法》都以明文规定“依据宪法,制定本法”的形式表明自己内在体系与宪法精神的一致。为体现自然资源单行法对《宪法》关于自然资源领域一般法律精神的遵循,现行自然资源单行法中应当明确规定“依据宪法,制定本法”。^⑤具体理由有两方面:其一,《宪法》作为我国的根本大法对关乎国计民生的各项要素都作了统筹性的规范,这些规范蕴含着《宪法》对相关领域法制的基本态度和精神。作为安排自然资源领域法律关系基本准则的自然资源单行法,毫无疑问要充分体现《宪法》对自然资源的基本态度和精神。其二,根据王利明教授的研究结论^⑥,从授权理论^⑦的角度看,既然《宪法》是全体人民或者全体人民的代表制定的,那么基于《宪法》所授予的立法权而制定的自然资源单行法,其规范效力也应当来自《宪法》的授予,否则就有悖于授权理论。同时,在自然资源单行法中写入“依据宪法,制定本法”,符合我国《宪法》对全国人大立法权限的规定。我国《宪法》第62条第3款明确规定,全国人大有权“制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律”。因此,全国人大制定自然资源单行法的立法权限来自《宪法》,这也构成自然资源单行法在效力层级上以《宪法》为依据的基础。

值得进一步阐明的是,自然资源单行法的规范效力来自《宪法》,主要包含三层意思。第一,自然资源单行法的内在体系是以《宪法》的一般精神和价值理念为指导的。同时,《宪法》中关于自然资源的具体规范对自然资源单行法中具体规则的制定提供内容上的指导。第二,《宪法》对自然资源单行法中具体规则的制定进行限制。自然资源单行法在制定过程中不仅要遵循基本的宪法精神,还要注意不能与《宪法》中关于自然资源的条款相冲突,即《宪法》对自然资源单行法的具体规则内容具有限制作用。第三,《宪法》对自然资源单行法的解释进行指

引。如前文所述,自然资源单行法必须遵循《宪法》的一般精神,即自然资源单行法的内在体系中蕴含宪法的法律理念。如此,当自然资源单行法体系内的原则或规则内容不明确,导致司法适用困难时,就可以运用《宪法》的相关精神与原则进行一般性的解释,指导其内容的完善。

2. 防止自然资源行政法规、地方性法规及行政规章的立法越位

在法律效力层次上,自然资源行政法规、地方性法规、行政规章都在《宪法》及自然资源单行法的统领下,按照一定的位阶排序后各司其职,这是由自然资源法外在体系的内在逻辑决定的。但由于各层级自然资源法律规范文件的内容均以上位法的精神和内容为本,所以其在内容上会存在诸多重合之处,避免出现自然资源行政法规、地方性法规、行政规章在立法位阶上的僭越现象就显得尤为重要。

防止法律规范文件的立法越位意在强调,如果具有上下位阶之分的诸多法律规范文件在具体内容上形成完备的体系,则该类法律规范文件是一个内在体系和外在体系相融贯的整体。就自然资源领域的立法而言,自然资源部网站政策法规库的数据显示,我国现行自然资源法律规范文件中有法律51部、行政法规及国务院文件267件、部门规章115件、部门规范性文件857件。单从数量上看,获授权立法的政府机关制定的规范性法律文件远远超过国家立法机关颁行的法律。这纵然与我国幅员辽阔,各地域之间自然资源在种类、分布、利用等方面差异极大有关,但长此以往势必出现法律适用上的困难。要避免自然资源单行法与自然资源行政法规、地方性法规、行政规章之间的立法位阶僭越现象,关键在于厘清行政法规、地方性法规、行政规章各自的效力来源与适用范围,突出自然资源单行法在自然资源领域的基础法律地位。

自然资源单行法是现阶段我国调整自然资源领域法律关系的专门性法律。之所以采用这种立法形式,主要是出于对自然资源种类繁多、属性各异的考虑。但实际情况是,自然资源单行法的覆盖范围有限,很多新型自然资源以及与其相伴而生的新型自然资源法律关系,并未及时以国家法律的形式予以体现。在我国现行立法体制下,地方人大及政府基于地方发展的客观需求,在充分了解本地区资源开发利用的实际情况后,会制定适宜于本地区经济社

会发展的地方性行政法规及规章。当同一种新型自然资源的开发利用在全国各地普遍兴起后,国务院及其相关职能部门会通过行政法规及部门规章的形式作出全国性的统一规定。如此一来,原本自上而下的立法模式,因为立法要呼应客观需求,反而变成自下而上的立法模式,势必造成立法的分散、淆乱。为避免这种情况,笔者认为:一方面,针对既有的自然资源单行法,应突出自然资源单行法的基础性法律地位,结合自然资源的天然特性,在自然资源单行法中明确全国普遍标准并拟定相关概括性条款,以此作为调整全国范围内出现的新型自然资源法律关系以及应对传统自然资源法律关系转化的工具;另一方面,加强自然资源单行法的体系性构建,为自然资源基本法的制定奠定基础。一是基于不同自然资源基本属性的差异,将现行自然资源单行法划分为若干门类,在整合具体门类自然资源普遍特征的基础上,制定该门类自然资源的普适性规制标准。二是尽快制定统一的自然资源基本法。这是促进自然资源法外在体系建设的重要举措,是完善自然资源法双重体系的本质要求。基于自然资源普遍特性建立起来的自然资源基本法,不仅可以为自然资源法律体系构建提供比较具体、集中的法律规范载体,还可以加大自然资源法对自然资源下位法的统领力度,防止自然资源下位法的立法越位。

3. 肯认习惯法作为自然资源法的渊源

从法律渊源的有关学理来看,习惯属于法律的非正式渊源。“直接法源又称为法定渊源、正式意义上的渊源,是国家立法机关制定的各类规范性文件;间接法源又称为非法定渊源、非正式意义上的渊源,是指各种习惯、判例、宗教规则、法理学说、道德原则和规范等。”^⑧自然资源习惯法^⑨主要发挥补充、完善自然资源制定法的功能,在制定法之外构成现代自然资源法某些领域的重要制度基础。因此,自然资源习惯法的价值并不会因国家制定法功能的日益凸显而消失,相反,历史上自然资源领域有很多契合自然资源特性的习惯法在一定意义上较好地弥补了制定法在该领域的空白,补强了自然资源开发利用行为的规范体系,在很大程度上克服了自然资源法单一法律渊源模式的局限性。从自然资源法律关系多样性与历史性的角度看,建立国家制定法与习惯法相融合的自然资源法律规范体系,远比坚持单一的国家制定法模式更符合自然资源法治发

展趋势。因此,自然资源法律规范体系应是融合自然资源制定法规则与自然资源习惯法规则的整体,我国应在自然资源基本法、单行法等法律文件中明确自然资源习惯的法律渊源地位。^⑩

三、自然资源法内在体系与外在体系的融贯

在坚持法的双重体系论的学者看来,法的体系性建构的理论基础是融贯理论。^⑪融贯理论的基本内容是:对理论的体系化研究不应局限于某一概念的证成或证伪,必须充分发挥整体与部分的协同作用以体现理论体系的层次性与逻辑性。实际上,融贯是体系内力的聚合,即同一整体内部各元素相互作用,呈现出一种无法割裂的依存关系。融贯理论是适用于自然资源法的。结合前文对自然资源法内在体系与外在体系的梳理,笔者认为,自然资源法体系也是内在体系与外在体系有机结合的整体。外在体系实质上是各元素以逻辑上一致为前提的形式体系化,内在体系则是自然资源法基本思想的体系化,两者之间是一种内在体系指导外在体系,促使自然资源法各部分形成统一价值理念的关系。因此,构建自然资源法双重体系的关键,是实现自然资源法法律原则与法律规则的动态发展和相互映衬,使自然资源法的法律思想和价值理念渗透到与自然资源有关的一切社会经济活动中。具体而言,要实现自然资源法内在体系与外在体系的融贯,就必须在明确自然资源界定标准与分类原则的基础上,从基本原则的具体化、基本原则的动态化、法律规则的动态化等方面全面展开。

(一) 自然资源的界定标准与分类原则

1. 自然资源的界定标准

自然资源法的法律精神与法律价值应充分体现自然资源的独特属性,也就是说,自然资源法的内在体系与外在体系应建立在自然资源的基本属性之上,因此,自然资源的界定标准与分类原则就成为实现自然资源法内外体系融贯的基础性要素。学界关于自然资源的界定标准大致可概括为两类观点:其一,自然资源是指一切能为人类生存、发展和享受提供服务的自然物质与自然条件及其相互作用形成的自然环境和人工环境;其二,自然资源是人类发现的在自然状态中有用途、有价值的物质。前一种观点意在将环境和自然资源进行整合,突出自然资源作为环境要素的重要性,旨在从宏观角度对可持续发

展思想进行阐释。后一种观点似乎更能体现自然资源的特质,因其所指向的对象仅限于自然资源。作为目前学术界普遍接受的观点,该观点将能否对人类社会运行提供条件作为认定自然资源的唯一标准。按照这种观点,自然界中绝大部分天然形成的客观要素均可纳入自然资源的范畴。从以上两种观点来看,自然资源的界定标准实际上是对各类自然资源普遍性特征的总结,因而对自然资源的一般性特征进行归纳是定义自然资源的前提。

从自然资源开发利用的角度,自然资源的基本特征大致体现在四个方面。第一,自然资源在物质结构上具有多元性。自然资源在实体上表现为物质形态,是碳、氢、氮、氧、硫、磷等基础元素之间或者这些元素与其他金属、非金属元素之间相互作用、组合而成的实体。人类社会同自然界进行物质和能量的交换、循环,实质上就是利用自然资源的物质元素或者多种物质元素相互作用、组合所产生的特殊使用价值。第二,自然资源具有自然性。从根本上讲,自然资源是天然生成并客观存在于自然界的自然要素和自然条件,其产生、发展和变化都严守特定的自然规律,不以人的意志为转移。人类围绕自然资源展开的各种社会经济活动只是对自然规律的认识和利用。第三,自然资源具有社会性。社会个体及群体的主观能动性对自然资源开发利用发挥着积极的推动作用。尤其是进入工业社会后,社会经济的跨越式发展使越来越多的自然资源要素被纳入社会生产过程,同时衍生出自然资源的浪费与破坏、环境污染等外部性问题,由此产生了对自然资源开发利用行为进行法律调整的社会需求。第四,自然资源具有整体性。虽然可以从不同角度对自然资源进行多种分类,但就处于自然赋存状态的自然资源而言,其是一个统一的整体,不同类别的自然资源共同构成自然环境不可或缺的组成部分。具体表现在两个方面:其一,不同自然资源存在形态上的相连性。森林、河流、矿藏、草原、野生动物等自然资源都附着于土地之上或蕴藏于土地之中,任何一种自然资源的存在都为其他自然资源提供赖以存在的物质基础和前提,相互之间形成一种共生共存的关系。其二,不同自然资源存在功能上的相关性。在自然生态系统中,各种自然资源的功能是相互影响、相互制约、相互促进的,任何一种自然资源的变化都可能对其他自然资源的存在和功能发挥产生影响,甚至影响整

个生态系统的运行。^②

2. 自然资源的分类原则

2019年自然资源部发布《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》,提出“加快研究制定统一的自然资源分类标准”。构建全国范围内的自然资源统一分类标准是深化生态文明建设中自然资源领域制度改革的基础。成熟的自然资源分类体系需要科学合理的原则支撑,建立自然资源系统分类体系应遵循两项原则:一是不重不漏原则。通过分析现有的自然资源分类系统,找出各分类体系中的重叠要素并确立统一的自然资源分类要素(分类指标)体系。二是多层次原则。根据先原生要素、后次生要素,先宏观要素、后微观要素的逻辑,将统一的自然资源分类要素(分类指标)体系放置于不同的分类阶层,形成多阶层的自然资源分类系统。

(二) 自然资源法基本原则的具体化

从制定法的角度看,基本原则条款多以概括性条款出现。为避免基本原则因具有抽象性而对司法适用带来困难,就需要对各项实定法律原则进行最大限度的具体化。自然资源法基本原则的具体化需要明确两点:其一,各原则之间并非简单的逻辑推导关系,对原则的理解应建立在综合考虑深层次的法律精神和社会价值的基础上。其二,自然资源法基本原则固有的抽象性和宽泛性决定了各原则的具体化程度难达一致,其与法律规则之间的差异更大,即便是最低层次的原则^③在内容的具体化程度上也与完整的具体规则之间存在不小的差距。因此,实现自然资源法基本原则内容的具体化,不仅需要精准把握自然资源法的内在体系,还需要考虑长期司法实践中形成的裁判经验以及由各类原则发展衍生而来的具体法律规则。比如,自然资源权属的明确离不开适当的公示手段,“自然资源权属明确”原则发挥效用有赖于自然资源产权确权登记制度的建立。由于自然资源具有形态多样、存量地区差异等特征,所以在选择自然资源权属的公示手段方面,要根据自然资源的普遍性标准建立统一的自然资源权属公示方法。由此,可将自然资源统一确权登记制度理解为“自然资源权属明确”原则具体化后的成果,它不仅是国家掌控重要自然资源的基本支撑,更是保护自然人、法人、非法人组织充分行使各项自然资源权利的制度要求。可以说,对自然资源资产进行统一的确权登记,意在将整个国土空间内各种自然资

源资产的各类权利主体予以明确,实现自然资源国家所有和集体所有之间、国家所有与不同层级政府行使所有权之间以及不同集体所有者之间权利边界清晰的目标。

从体系化的角度看,自然资源法基本原则的具体化过程也是自然资源法内在体系与外在体系相互协调、相互影响的过程。在融贯理论中,此种内外体系相互作用的过程被称为“相互证立”的融贯过程。“属于一个体系的陈述之间所包含的相互间的经验性关系、分析性关系、规范性关系越多,该体系越融贯。”^④此种融贯性标准的实现有赖于法律程序性技术的支持。只有在立法过程中展开充分的理论研讨与分析,发现相关法律概念之间的内在联系,才有可能实现此种融贯性标准。

(三) 自然资源法基本原则的动态化

自然资源法作为规范自然资源法律关系的法律,其法律思想和价值体系必然随着自然资源法律关系的改变而调整,以实现基本原则内容的与时俱进。这就是自然资源法基本原则的动态化。自然资源法基本原则的动态化过程可详细描述为:自然资源法基本原则的宽泛性和抽象性使其具体化程度受限,于是,该原则表现出很强的概括性;在这种概括性的影响下,该原则具备较强的包容性,能够涵盖不同类型的自然资源法律关系;在社会经济活动模式、自然资源种类、自然资源储量等要素发生变化时,自然资源法律关系需要随之发生一定的改变,该原则的相关内容必然对此予以相应的反映。

(四) 自然资源法法律规则的动态化

在融贯理论中,“融贯性突出表现为一种内力聚合特征。不但融贯整体内部的元素之间相互作用互相映衬,而且各构成要素与整体之间也展现出一种相互依存,无法割裂的关系”^⑤。由此,加上自然资源法基本原则具有动态性,我们可以推断,依赖自然资源法基本原则进行价值指导的自然资源法的具体法律规则会随着法律原则的变化而作出相应的改变。需要注意的是,与基本原则相比较,法律规则的内容更加详细、明确,因而应严格控制法律规则内容的调整,避免法律规则内容频繁变化以致失去其严肃性和稳定性,导致法官妄自裁判。实际上,法律规则的动态化除了法律规则与基本原则的联动^⑥,还应包括司法实践中对法律规则进行选择适用。比如,土地、矿产这类传统自然资源的权属确定和管理

就需要多部法律协同。因为任何单一的权属制度都无法应对这一问题,相关法律适用规则需要适时予以调整。必须在坚持自然资源法一般法律思想的基础上,结合自然资源的客观状况,适时调整自然资源法具体法律规则,以达到促进自然资源开发利用等活动与经济社会发展相协调的目的。

(五) 自然资源法双重体系的融贯实践

中华人民共和国成立以来,各类自然资源单行法相继出台,逐步形成了符合我国国情的中国特色社会主义自然资源法体系。该体系兼具实用性和学理性,特别是较好地诠释了法的双重体系融贯理论。自然资源法法律原则与法律规则的动态体系化集中体现在自然资源法律规范的制定与修订等立法工作中,法律原则的具体化要求立法者深刻把握自然资源法的一般价值精神,是自然资源法法律原则与法律规则动态体系化的前提。以我国《土地管理法》第三次修订为例,它不仅是改革发展倒逼机制下的一项立法成果,更是对土地法的一般精神和价值导向的全新展示,具体可概括为以下两个方面。

(1) 修订后的《土地管理法》对土地征收制度、永久基本农田制度的完善体现了国家制度层面为保障城乡居民公平生存发展的决心。第一,缩小土地征收范围,规定政府组织实施基础设施建设、公益事业、成片开发建设等六种情形需要用地,可以征收集体土地。该规定意在盘活农村集体经济,使广大农村集体经济组织成员公平享受改革开放以来国家经济发展成果,增加城乡居民的生活幸福感和获得感。第二,规范土地征收程序,要求市、县人民政府申请征收土地前进行土地现状调查、公告听取被征地的农村集体经济组织及其成员意见、组织开展社会稳定风险评估等前期工作,与拟征收土地的所有权人、使用权人就补偿安置等事宜签订协议,测算并落实有关费用。此举势必强化农村集体经济组织意见在土地征收过程中的重要性,进一步保障农村集体经济组织成员的经济利益和生活权益。第三,在总结试点经验的基础上,完善对被征地农民的合理、规范、多元化保障机制,进一步细化对被征地农民的经济补偿和生存发展需求的保障措施,明确相关权责。第四,规定国家实行永久基本农田保护制度,不仅体现了国家要保护当代人的生存需求,更体现了国家希望为子孙后代留下珍贵的生存发展基础,是实现土地资源代际公平的必然选择。

(2) 修订后的《土地管理法》中集体经营性建设用地入市的相关规定是对土地资源物尽其用原则和效率价值的贯彻。第一,明确入市的条件和程序,不但可以为集体经营性建设用地流转提供更加到位的保护,打消集体经济组织成员流转土地的顾虑,鼓励集体经营性建设用地进入市场,而且有利于发挥各类土地资源的功能与效用。第二,明确集体经营性建设用地入市后的管理措施,为集体经营性建设用地入市提供制度保护。土地资源的有限性要求土地开发利用行为必须在合理的制度监督下实施,唯有如此,方能在保障土地资源安全的前提下实现土地资源的物尽其用。

注释

①法律体系应由内在体系与外在体系构成,这一观点最早由德国学者卡尔·拉伦茨在其著作《法学方法论》中提出。详见[德]卡尔·拉伦茨:《法学方法论》,陈爱娥译,商务印书馆,2003年,第318、355页。②参见姜涛:《责任主义与量刑规则:量刑原理的双重体系建构》,《政治与法律》2014年第3期;方新军:《内在体系外显与民法典体系融贯性的实现——对〈民法总则〉基本原则规定的评论》,《中外法学》2017年第3期。③⑤黄茂荣:《法学方法与现代民法》,中国政法大学出版社,2001年,第407、83页。④自然资源法中对自然资源的认定,应遵循自然科学视域下对自然资源进行界定的标准。这主要是出于对自然资源法兼具公法与私法性质的考虑。自然资源法在处理自然资源的认定问题时往往偏向于将自然资源作为一种经人类劳动改造后能为人类利用的天然生成的客观存在,若在其中加入司法认定标准就有悖于自然规律。⑥这是从法律原则形成原因的角度对法律原则的内外部特征进行分析。⑦在现代法上,一个人只要达到对自己行为后果能完全认知的年龄,其违犯法律规定就要承担相应的法律责任,哪怕他是文盲。这就是推定知法原则。⑧此处所说的重要资源一般情况下主要是涉及国防及国家战略储备的自然资源。⑨参见我国《宪法》第9条、第10条第2款以及《民法典》物权编第260条的规定。⑩参见《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》。⑪关于代际公平和代内公平的内涵及其

关系,参见黄乾:《论代内公平与代际公平》,《南方人口》2001年第2期。⑫此处的“有限开发利用”,意指在时代需求与科技可及的范围内对自然资源进行节约利用。⑬广义的自然资源法中一类重要的法律规范就是权属规范,在大陆法系国家和地区,权属规范的一般法是物权法。参见屈茂辉:《物尽其用与物权法的立法目标》,《当代法学》2006年第4期。⑭根据我国《立法法》的有关规定,我国法律体系效力层次由高到低依次为:法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章。⑮我国2004年《土地管理法》、2009年《矿产资源法》、2018年《农村土地承包法》等法律都明确宣示“根据宪法”,但2016年《水法》、2009年《森林法》等法律中却没有这样的宣示。⑯王利明教授全面阐述了“根据宪法制定民法”的相关问题,其理论观点完全适合于解析宪法与自然资源法的关系。相关观点参见王利明:《何谓根据宪法制定民法》,《法治现代化研究》2017年第1期。⑰授权理论认为,法律规范的效力不能自设,下位规范的效力来自上位规范的授权。参见郑贤君:《作为宪法实施法的民法——兼议龙卫球教授所谓“民法典制定的宪法陷阱”》,《法学评论》2016年第1期。⑱参见王利明、杨立新、王轶、程啸:《民法学》,法律出版社,2014年,第15页。⑲此处的自然资源习惯法是指社会上客观存在的、没有被制定法吸收而又不违反制定法的关于自然资源的习惯。习惯也是一种行为规范,其如果成为法律渊源,则在法律意义上与习惯法可以通用。参见本书编写组:《马克思主义理论研究和建设工程重点教材 法理学》,人民出版社,2010年,第97—98页。⑳尽管我国《民法典》第10条明确规定了习惯作为民事纠纷处理依据的地位,但自然资源纠纷不仅是民事纠纷,只有在自然资源立法中作出相关规定,才能体系性地建构自然资源习惯法的法律渊源地位。㉑关于融贯理论的具体内容,参见方新军:《内在体系外显与民法典体系融贯性的实现——对〈民法总则〉基本原则规定的评论》,《中外法学》2017年第3期。㉒参见赵永新:《如何建设“绿色中国”》,《人民日报》2004年9月9日。㉓此处“最低层次的原则”是指适用范围最小、内容最具体的法律原则。㉔方新军:《融贯民法典外在体系和内在体系的编纂技术》,《法制与社会发展》2019年第2期。㉕方新军:《内在体系外显与民法典体系融贯性的实现——对〈民法总则〉基本原则规定的评论》,《中外法学》2017年第3期。㉖法律原则与法律规则的联动性与前文所述法律基本原则的具体化、动态化的原理一致,此处不再赘述。

责任编辑:邓林

On the Construction of the Dual System of Natural Resources Law

Qu Maohui Chen Xi

Abstract: According to the basic theory of law constitution, the system of law generally includes two parts: internal system and external system. The value concept of the internal system guides the formation of the external system, and the external system mostly appears in the form of system carrier. In the field of natural resources law, the internal system contains the concepts of fairness, order and sustainable development contained in the basic principles of natural resources law, and uses legal principles to guide the basic functions of legal rules and judicial practice to realize the social utility of natural resources law. In the form of cultural legal principles and rules, the external system makes the general spirit and core value of law explicit, and realizes the transformation from abstract spirit of rule of law to specific legal norms. Only through the technical treatment of the concretization and dynamic of the basic principles of law and the dynamic of the legal rules, can we build a coherent internal and external system of natural resources law.

Key words: natural resources law; internal system; external system; integration