

国家社科基金重大项目“我国自然资源
资本化及其对应市场建设研究”

工作简报

济南大学绿色发展研究院主办

2016 年第 1 期

【文献摘编】

中国和平崛起与自然资源物权化

阎东星

一、“中国和平崛起”提出的历史必然性

“中国和平崛起”的提出，是历史的必然。其主要表现在以下三个方面：

一是，“中国和平崛起”的提出，顺应了时代发展的要求。近现代世界大国的发展史，从本质上说，就是一部战争史和自然资源的掠夺史。从近现代历史上看，任何一个大国的兴衰，都与战争和扩张有关，如一战时的德国、二战时的德国和日本等。一个后兴大国的崛起，往往会选择通过战争的方式来改变原有的国际政治和经济秩序。但是自二战以后，整个形势和国际环境发生了重大的变化，一国的崛起不一定要通过战争扩张的方式。和平

和发展成了当今世界的主题和潮流，一个后兴大国的崛起，最终还是要靠经济、科技和文化的力量去赢得世界的尊重。中国和平崛起的战略选择，就是要抓住难得的历史机遇，加快自身经济发展，顺应经济全球化的趋势，走一条符合中国国情的独立自主的和平崛起道路。具体地说，就是要通过经济结构和产业结构调整、科技进步和市场培育以及制度建设和体制创新，来解决资源和环境问题，实现经济和社会全面发展的最终目标。

二是，“中国和平崛起”的提出，有力地驳斥了“中国威胁论”。“中国威胁论”的实质，就是要恶化中国的国内外发展环境、贬低中国的国际地位，最终遏制中国的发展。自新中国成立以来，特别是改革开放以来，中国经济的快速发展，社会的全面进步依旧人民生活水平的提高是有目共睹的，中国正在崛起，不是建立在对外扩张的基础上，而是正在积极地探索一条近现代历史上后兴大国从来没有走过的和平崛起道路。“中国和平崛起”的提出，不但驳斥了“中国威胁论”，还表明了中国政府和人民热爱和平、愿意为世界和平作出自己贡献的决心和诚意，中国的和平发展，带给邻国和世界的不是障碍与威胁，而是机遇与和平。

三是，“中国和平崛起”的提出，符合本国乃至全世界的根本利益，是对世界和平的巨大贡献。抓住当今难得的和平环境和历史机遇，加快中国自身的发展，并通过自身的发展，促进和带动邻国和整个世界的发展，以发展促和平，是中国乃至全世界的根本利益。

二、近现代后兴大国的崛起及其对“中国和平崛起”的启示

（一）近现代后兴大国崛起的道路

近现代资本主义后兴大国的崛起，本质上是对自然资源的掠夺和实际控制基础上的经济崛起。而对自然资源的掠夺和实际控制，主要是通过战争、国家强制力和法律的手段实现的。主要表现在以下几个方面：

一是，对外发动侵略战争，实现对他国自然资源的掠夺和控制。近现代资本主义后兴大国的崛起史，就是一部对外侵略史。资本主义后兴大国依靠自己强大的军事力量，实行对外扩张和侵略，通过对他国自然资源的掠夺和控制，为本国的经济发展奠定了雄厚的物质基础。如拿破仑曾经通过战争的手段，将比利时、荷兰以及意大利的一部分并入法国的领土，并大肆掠夺被占领国家的自然资源，所有这些都为法国后来工商业的发展奠定了雄厚的物质基础。法国拿破仑时代的经济，正是在推翻欧洲封建主义的资产阶级革命和对外侵略和掠夺的基础上成长和崛起的。从近代资本主义物权制度的变迁，不难看出在民法法典化之前，资本主义国家为了侵略和扩张的需要，在立法中基本上是反对自然资源物权化的，通常是将自然资源当作无主物看待，实行先占原则，以便为自己通过战争和侵略对外掠夺控制自然资源的行为作出合理的法律解释。

二是，对内以国家强制力为后盾，将自然资源没收或强制征收为国家所有。在《法国民法典》和《德国民法典》之前，资本主义后兴大国为了国家利益的需要，往往是通过国家强制力的手段，实现对国内自然资源的实际控制。如法国的拿破仑时代，就是通过废除封建教会特权、没收教会土地的形式，实施对土地资源的实际占有。

三是，以法律为手段，完善自然资源的物权制度，促进自然资源的流转。随着形势的发展，特别是资产阶级革命之后，资本主义后兴大国开始越来越重视法律的力量。1804年《法国民法典》和1900年的《德国民法典》的颁布和施行，为资本主义后兴大国的经济崛起，提供了法律依据，创造了发展条件，使得自然资源作为民法物权法律规范下的“物”的本质逐渐得到了回归，法律也将由原来的意志本位转为规律本位，市场经济理论的提出和完善，使得有关自然资源方面的立法，开始逐渐体现和反映市场经济的规律，物权法也开始逐渐对自然资源的配置和流转作出相应的回应和权利制度性安排。《法国民法典》和《德国民法典》其中的两个主要贡献，一方面是确立了私有财产不受限制和侵犯的基本原则，将所有权绝对化，规定“所有权是对物有绝对使用、收益及处分的权利”，“物之所有权，不问其为动产或不动产，可扩大到该物由于天然或人工所产生或附加之物”，进而从法律上获得了占有自然资源的合法性；另一方面是实行契约自由，如规定“契约一经合法成立，当事人必须按照约定切实履行，非经定约人的相互同意或法律的制止，不得任意修改和废除”，这样就保障了自然资源的有序流转。但在《法国民法典》和《德国民法典》以后，资本主义后兴大国逐步认识到私有财产是不可控制的财富，自然资源的非物权化不利于殖民统治。因此，在立法中开始注重对自然资源的物权化的规范，并以公共利益为由限制和排斥自然资源的绝对私有化，强化对自然资源物权的限制。

（二）自然资源在后兴大国崛起中的地位与作用

后兴大国崛起的关键是经济的发展，而经济发展的过程，说

到底是一个充分和合理利用自然资源、满足人类需要和创造物质文明的过程。目前的印巴纠纷、巴以冲突、伊拉克战争，从本质上讲，无一不是一场以土地、石油和水资源为核心的自然资源的控制和争夺战。自然资源的短缺，是世界各国在发展过程中面临的普遍现实。自然资源的储备和供给水平，是一国经济发展的决定性因素，往往成为后兴大国能否崛起的关键。因此，可以说谁拥有和控制了储备雄厚的自然资源，谁就占有了经济发展的主动权，谁就会在当今国际政治和经济舞台上拥有更多的发言权。另一方面，自然资源还是一国在国际政治舞台上的秘密武器，一些资源和能源大国往往还会以国际贸易为手段，左右国际资源和能源市场价格，从而在政治外交上获得主动权。由此可见，自然资源不但是一国经济发展的基础和命脉，同时还涉及一国的国际地位和政治安全。

（三）近现代后兴大国的崛起对“中国和平崛起”的启示

从近现代后兴大国的崛起的历史和现实以及自然资源在后兴大国崛起中的地位和作用看，中国的和平崛起，是历史的必然，是符合时代的要求，是一个伟大的战略选择。首先，从世界范围内的政治和经济格局看，和平和发展已经成为当今世界的主题和潮流，现今任何一个大国的崛起，都是以经济、科技和文化为核心的综合国力的竞争，以战争和侵略的方式掠夺他国自然资源，发展本国经济的时代已经成为历史。其次，我国现在正处于和平建设的时代，法律开始越来越注重对公共财产和私有权益的保护，国家强制力的主要作用已经由原来的没收或强制征收转向了对公共财产和私有权益的保护。再次，新中国成立后，特别是改

革开放以来，中国经济得到了突飞猛进的发展，但经济发展需求与自然资源供给之间的不平衡和矛盾冲突，也已逐渐突现，并成为制约中国经济发展的瓶颈。目前中国土地的锐减所造成的粮食安全问题、石油进口需求对国际油价的影响等问题，已经或多或少地引发其他国家的一些不安。有学者曾指出，中国的和平崛起已是事实，但影响中国和平崛起的最大变数，就是国际上为了争夺资源所可能引起的摩擦。

中国的和平崛起，对外最需要有一个协调的外交关系、良好的区域合作、平衡的国际收支以及和平的国际环境，来预防和抵御中国崛起过程的阻力和风险，进一步拓展发展的空间和保障国家的安全；对内关键是要解决好自然资源稀缺所带来的经济发展的瓶颈问题，走可持续发展的道路。历史和现实表明，在全球经济和市场一体化的今天，中国的和平崛起首先应解决好国内经济发展的问题。解决国内经济发展的问题，关键是要做好如何以科学的发展观为指导、实现自然资源的可持续利用、促进人与自然的和谐发展、保障经济社会与人的全面进步这篇文章。在着力解决自然资源的相对短缺、实现经济发展需求与自然资源供给之间的相对平衡方面下功夫。从历史和现实看，我国在自然资源的储备和供应方面，无法与美国等超级经济大国所抗衡，对于自然资源的保有，又不能采取侵略掠夺或者国家强制力的手段。因此，解决这一系列问题的根本出路，就是通过不断完善立法，实现自然资源的物权化，促进自然资源的依法流转和可持续利用。中国的和平崛起为自然资源的物权化提出了具体要求，自然资源的物权化是中国和平崛起的重要法律保障。

三、自然资源物权化是中国和平崛起的战略选择

（一）现行的自然资源权利制度制约了自然资源的可持续利用

我国现行的自然资源权利制度，通过多年的建设和完善，与历史相比，已是有了很大的进步和发展，但是与我国自然资源管理的客观要求以及西方发达国家自然资源权利制度建设的实践相比，在指导思想、思路设计、管理体制、权属、登记、流转、有偿使用以及物权纠纷处理等方面还存在着诸多问题。一是，重利用而轻保护，全面、协调、可持续发展战略尚未成为我国自然资源权利制度建设的指导思想；二是，过分强调对自然资源的行政管理而忽视民事权利义务的设定，虽然在个别法律中散见着一些民事规范，但有关自然资源的民法物权制度还尚未建立，即使在公有内部的国家所有与集体所有之间，也存在着物权保护的现实不平等性，在强调国家利益的同时，淡化了对集体利益和个人利益的保护；三是，过多地迁就于现行的自然资源管理体制，对自然资源进行人为的分割，过分地强调自然资源的部门化行政管理，严重破坏了自然资源管理的统一性。四是，在所有权方面界限不清。从横向讲，自然资源哪些属于国有，哪些属于集体所有，“法律”并未对宪法的原则规定作出回应；从纵向讲，自然资源的国家所有权，哪些由中央政府代表行使，哪些由地方政府代表行使，实践中很难予以划定。所有权主体虚化，导致所有权的行使在行为能力上存在天然的缺陷，从而导致的“公有物悲剧”的不断上演。五是，在自然资源物权登记方面，实行分部门登记，登记机关不统一，登记制度不健全，登记程序不完善，登记效力

不确定。自然资源的交叉和权属不清，造成登记上的混乱，严重影响了自然资源物权登记的公信力。六是，自然资源的流转机制虽然初步建立，但还很不规范和顺畅，对于流转限制性的规定过多，多数以行政权利对自然资源进行配置，而忽视市场机制的运用，单纯的政府管理机制、过于依赖行政的手段以及不适当的国家干预方式都阻碍了自然资源的有效配置和自然资源市场的培育，一定程度上自然资源的局部垄断经营，也使市场在资源配置中的作用部分失灵。七是，自然资源的有偿使用制度尚未完全建立，部分自然资源还尚未实行有偿使用制度，且对自然资源的资产属性重视不够，作为社会公共产品的自然资源也无法以市场价格的形式出现，自然资源的出让价格与市场价格差距较大，价值规律无法发挥作用，市场在自然资源配置中的作用失灵。八是，有关自然资源物权纠纷处理的规定比较混杂等。

随着经济的发展和社会的进步，人类在平衡因经济社会发展对自然资源的需求与自然资源自身的稀缺之间的关系方面处于两难的境地，这个时候亟需一种新型的理论对自然资源的法律制度性安排和权利义务的重新配置作出回应。由此产生了“自然资源物权化”理论，旨在通过私法的手段，解决自然资源经济属性与生态属性的内在冲突，调和社会公益与个体私益的外在矛盾。从世界各国自然资源权利制度建设的总体趋势看，承认国家的行政干预和宏观调控是必要的，但是更应重视民法基本理念和私法手段的运用，充分发挥民法物权关注个人私益和社会公益、重视经济运行规律、权利自治的特点，以实现私法的回归与复兴。因此，运用民法物权理论对自然资源权利制度建设进行必要的学理

分析，实行自然资源的物权化，对于自然资源的可持续利用和中国的和平崛起，是非常具有理论和现实意义的。

（二）自然资源物权化是实现中国和平崛起的法律保障和战略选择

自然资源物权化，就是在尊重自然资源的自然属性和经济规律的基础上，通过国内立法赋予自然资源物权人依法或者依合同取得、在法律规定的范围内按照自己的意志支配法定自然资源、享受其利益并排除他人干涉的特定民事权利的过程。

近现代后兴大国崛起的历史实践和近现代民法发展的现实理论都充分表明：自然资源物权化，是自然资源权利制度建设的理论基础，是促进自然资源可持续利用的法律保障，是实现中国和平崛起的伟大战略选择。

自然资源自身独特的自然属性和法律属性，使法律制度对其的规制无法与一般的“物”相提并论，与此相应，传统的物权制度也很难为其作出令人满意的法理解释，种种原因造成了对自然资源物权化理论研究的严重滞后和自然资源物权法律制度的长期欠缺，在很大程度上这也是我国自然资源开发利用效率低下以及资源要素市场难以形成的重要原因。以权利为中心的个人本位的民法思想，已经不能适应现代自然资源物权化理论发展的需要；随着民法人文精神的演进，以社会公共利益为中心的人本思想的确立，使自然资源物权化理论将公法的行政强制与私法意思自治融为一体，“以权利制约权力”，实现私法的社会化以及公权与私利的有机统一。因此，立足于传统民法物权的基本理论，结合自然资源的本质特点，对传统民法物权理论实行适当的改造，

在社会公益和个人私益之间寻求一种平衡，是自然资源物权化理论的发展的必然；通过对传统民法物权理论的改造，实现自然资源物权化理论的创新和完善，符合现代民法物权开放式理论体系的构建要求，也是对现代民法物权理论的丰富和发展。

自然资源物权化，应当充分重视市场在自然资源有效合理配置中的作用，建立和完善自然资源要素市场和流转机制，充分发挥自然资源物权的各项效能，对自然资源物权实行必要的国家干预和法定限制，以自然资源的保护与合理开发利用为目的，以自然资源物权的平等保护为手段，以自然资源物权法律制度建设为重点，努力建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代自然资源物权制度，依法保护各类自然资源物权，保障自然资源物权人的合法权益，逐步建立和完善我国自然资源物权的法律体系。

自然资源的物权化的过程，就是通过立法运用现代民法物权理论实现自然资源管理法制化的过程。自然资源的物权化，是世界各国立法的总体趋势和通行做法。自然资源物权化，应当将“全面、协调、可持续发展战略”作为指导思想并贯穿始终，遵循“个体私益与社会公益、公法手段与私法手段、所有与用益、保护与合理开发利用、市场机制与宏观调控” 兼顾的思路，通过自然资源的物权化体现现代民法物权以社会公共利益为中心的人本思想与人文精神，使自然资源物权化理论将公法的行政强制与私法的意思自治、公法的人文关怀与私法的社会化、以及宪政精神与私法秩序有机地融为一体。

通过自然资源的物权化，促进自然资源可持续利用，实现中

国的和平崛起的伟大战略，应当从以下几个方面着手做好工作：

一是，要进一步明确自然资源所有权、丰富和完善自然资源用益物权，强化自然资源权利制度建设

对于自然资源的所有权，在自然资源所有权的形式选择方面，必须维护宪法尊严，坚持自然资源公有制的基本原则不动摇，宪法有关我国自然资源实行国家所有和集体所有的原则规定，是我们的立法基础。自然资源实行公有制并不是推进自然资源所有权有效实现形式的障碍，问题的关键在于如何在实现自然资源所有权制度与市场经济的兼容并蓄，在个体私益与社会公益之间寻求机制的平衡。在自然资源所有权的边界划定方面，首先应对自然资源所有权内部类型边界进行界定，主要是划清国家所有与集体所有的界限。对于宪法规定的自然资源哪些属于国家所有，哪些属于集体所有，分别通过立法和完善自然资源所有权确权登记制度对其所有权的边界进行界定。在自然资源所有权的平等保护方面，在重视公有权与私有权平等保护的同时，充分考虑公有权内部的国家所有权与集体所有权的平等保护问题。在自然资源所有权的法定限制方面，从“所有权社会化”的角度，一方面对自然资源所有权进行必要的私法限制，如所有权不得滥用、所有权诚信、所有权私力救济、相邻所有权限限制、善意取得制度的限制等；另一方面也要进行必要的公法限制，如自然资源公有的宪法性宣布、以社会公益为由的合法化侵害、所有权部分权能行使的限制、所有权人为一定积极行为的义务等。在国有自然资源所有权的有效实现方面，应将国家所有者与管理者的双重身份实施分离，确认国家作为特殊的民事主体的地位；承认和尊重国有自

然资源的资产属性，将国有自然资源纳入国有资产管理的范畴；划清中央和地方国有自然资源所有权的界限。确认由政府代表国家行使国有自然资源的所有权，具体由国有资产监督管理委员会代表政府行使国家所有权，国有资产监督管理委员会以国家或者政府的名义切实谋求所有者权益的最大化，积极推进自然资源国家所有权的有效实现。在集体所有自然资源所有权的有效实现方面，从自然资源集体所有权主体虚化以及权利不能有效行使的现实看，在承认集体所有所有权主体唯一的基础上，对其进行必要的股份制改造，是自然资源集体所有权制度改革的必然选择。集体所有自然资源，在集体所有的前提下，将集体所有权具体确权量化到集体内部的每一个成员，将集体与成员之间关系股份化，使集体内部成员真正拥有到民法意义上的权利，促进农村集体真正享有法律上的所有权。但该所有权应受到民法物权的严格限制，如所有权的外部主体只能是唯一的“集体”，所有权的内部主体也只能是具有身份性的集体成员，该股份所有权的流转必须限定在集体内部，并经集体内多数成员的同意等。

对于自然资源的用益物权，在取得方式方面，应当予以必要的法律规范，可以是以行政许可“确权”的方式取得，也可以是以行政划拨、人民法院判决、人民政府征收等方式取得，还可以是以债的形式取得；同时也应当规定自然资源用益物权不适用传统民法上的善意取得制度。在自然资源用益物权的主体方面，应当沿用民事法律关系主体的惯例，即自然人、法人（包括国家，国家为特殊的民事主体法人）和其他经济组织。考虑到我国土地等自然资源家庭承包经营的特殊性和独有地位，家庭或者联户也

应当成为自然资源用益物权的主体。在自然资源用益物权的限制方面，应对其主体、权能、期限、流转和优先方面的作出必要的限制。在自然资源用益物权的体系方面，应当包括土地使用权、矿业权、渔业权、草业权、水权、林权、野生动植物权、海域使用权、其他自然资源使用权等。

二是，要对自然资源实行严格的物权登记制度，促进自然资源物权的依法、自愿、有偿流转，发挥自然资源效能的最大化

对于自然资源的登记，在登记范围方面，应当进行全面的、全过程的登记，即凡是涉及自然资源权属的都应进行登记。包括初始确权登记和变更登记，动产登记和不动产的登记，所有权的登记和用益权的登记，国有自然资源的登记和集体所有自然资源的登记，确定使用权的登记和未确定使用权的登记等。在登记主体方面，政府应当作为自然资源物权登记的主体，最好是成立直接隶属于政府的（非自然资源行政管理部门的）、统一的、独立的自然资源物权登记机构。在级别上。最好以县级机构进行物权登记为基础，特殊的自然资源可以实行中央级机构进行物权登记。在登记形式方面，以登记簿登记为准，逐渐淡化并最终取消权属证书的形式。在登记程序方面，应当规定申请、受理、审查、公示、登记、公告等几个环节。在登记效力方面，从自然资源物权登记的发展方向上看，采取登记对抗主义是一种趋势，但考虑到我国自然资源物权登记法律制度还很不完善以及公民整体法律意识不强的现实，因此，当前通过立法实行登记生效主义的自然资源物权登记制度是比较妥当的。

对于自然资源的流转，在流转市场建设方面，应当充分重视

市场在自然资源有效合理配置中的作用，建立满足市场权利要求的价格竞争机制，促进自然资源要素市场的形成和流转机制的确立，充分发挥自然资源所有权的各项效能。在流转原则方面，应当遵循民法物权流转的基本原则，即：依法、自愿、有偿的原则。在自然资源物权的流转的限制方面，应当对部分自然资源的流转作出禁止性规定，同时对于流转的主体、形式、用途、期限等方面也要作出一般限制性规定。

三是，建立和完善自然资源物权的保护和救济机制，依法保障自然资源物权人的合法权益

自然资源物权，具有公法性质的私权的本质特征，决定了自然资源的侵权行为规则，有别于传统的民事侵权规则。自然资源物权的保护与救济，包括公法上和私法上的双重保护与救济。主要是在物权纠纷出现的情况下对自然资源物权的确认，在自然资源物权客体受到侵害时，请求恢复对物的圆满支配状态，并通过行政处理、行政复议、行政诉讼和行政赔偿等方式对自然资源物权进行必要的保护与救济。需要指出的是，对于不同所有制性质的自然资源应当予以平等的保护；当自然资源同时作为物权的支配物和债权的标的物时，应当优先保护物权，但法律另有规定的除外；国家因公共政策调整或者公共利益需要对自然资源物权人权利的合法侵害，应当给予补偿。

总之，通过自然资源的物权化，进一步加强对自然资源的保护和合理利用，有利于解决我国产权结构不合理的问题。特别是对中国特色的具有债权性质的自然资源承包行为的物权化，更有利于我国经济结构和产业结构的调整。对于因经济发展所带来的

高耗能高污染的产业的物权化，进而物权资本化后，更加促进了物权的流转，进一步形成了资本，加快了自然资源的科学调配和合理流转，形成激励机制，使产权主体和资源权益更加清晰，物权与投资者具有了更加密切的关系，以抗拒行政权力对债权的干扰。因此，通过自然资源的物权化，提升自然资源物权的地位，将全面、协调、可持续发展的战略、自然资源的可持续利用以及自然资源的权利制度建设有机地结合了起来，为实现中国和平崛起的伟大战略提供了强有力的法律保障。

（王文倩摘编自网络）

主编：张伟

责任编辑：王文倩

地址：济南市南辛庄西路 336 号济南大学；邮政编码：250022；联系电话：0531—82767650；联系人：王文倩；电子信箱：cfy0610@163.com。

二零一六年一月五日