

矿藏国有的法理分析

——以《宪法》第9条为中心

武立宏

【提要】矿产资源国家所有制度是研究与矿产资源相关的一切法律问题的逻辑前提,也是研究整体自然资源国家所有法律制度的重要内容,而《宪法》第9条的规定是构建这一制度的法律依据和基础。为解决学界对《宪法》第9条理解的分歧,从法制史、比较法之纵横维度分析,该条具有正当性。从规范法学角度解读,《宪法》第9条规定的“国家所有”不只是国家的一种权利,也不仅仅是一种公权力,而是一种既包含“权利”也包含“公权力”的基本经济制度。要切实保障矿藏国有,需遵循几个路径。

【关键词】《宪法》第9条 矿藏国家所有 基本经济制度

【中图分类号】D911 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2015)03-0057-06

一、外国与中国的矿藏 国有“入宪”

随着所有权社会化理论的发展,一些国家的宪法或基本法规定了社会化的所有权,从此所有权开始“入宪”。1919年的德国魏玛《宪法》是较早规定经济和社会文化制度的,其第153条第三项规定“所有权负有义务,其行使应同时有益于社会公共福利”,林来梵教授认为“此乃具有现代意义的财产权宪法保障规范之先河”。^①1949年德国《基本法》第14条也有类似规定。法国1946年《宪法》增加了若干“社会权”,并规定“凡具有国家劳役性或独占性质的财产,应为人民共同体所有”。^②

我国现行《宪法》主要是在1954年宪法基础上制定的。1954年《宪法》是中华人民共和国

第一部宪法,也是社会主义性质的宪法,其不但在宪法文本结构方面构成1982年《宪法》的基础,其确立的基本原则、根本制度、国家机构和公民基本权利等内容也构成现行《宪法》的基础。其中在经济制度方面,1954年《宪法》第6条第二款规定:“矿藏、水流,由法律规定为国有的森林、荒地和其他资源,都属于全民所有。”我国现行《宪法》第9条的规定即是以此条规定为基础的。

当然,1954年《宪法》第6条的规定也不是“无源之水、无本之木”。1954年《宪法》充分借鉴了苏联1936年《宪法》和其他国家宪法

^① 林来梵:《从宪法规范到规范宪法》,法律出版社2001年版,第187页。

^② 参见温丰文:《现代社会与土地所有权理论之发展》,(台湾)五南图书出版公司1984年版,第19~20页。

的经验，“我们的宪法是属于社会主义宪法类型的。我们是以自己的经验为主，也参考了苏联和各人民民主国家宪法中好的东西”。^①其中，1936年苏联《宪法》对我国1954年《宪法》影响最大，“例如1954年宪法的结构，就接近于苏联1936年宪法的结构，关于总纲、国家机构和公民的基本权利和义务三章的某些条文，也参考了苏联和各人民民主国家的有关规定。”^②关于矿藏等自然资源的国有（或全民所有），苏联1936年《宪法》第6条规定：“土地、矿藏、水流、森林、工厂、矿井、矿山、铁路运输、水上和空中运输、银行、邮电、国家所建立的大型农业企业（国营农场、机器拖拉机站等等），城市和工业区的公用企业和主要住宅，都是国家的财产，即全民的财产。”

1954年《宪法》的制定在本国经验方面，也参考了1946年《中华民国宪法》。关于包括矿藏在内的自然资源国家所有，1946年《中华民国宪法》第143条第二款规定：“附着于土地之矿及经济上可供公众利用之天然力，属于国家所有，不因人民取得土地所有权而受影响。”^③

通过以上对所有权的历史变迁以及经济制度（包括自然资源国家所有制）载入一些资本主义国家宪法和绝大多数社会主义国家宪法的历程梳理，我们可以看出，矿藏国有“入宪”是有其历史必然性的。具体到矿藏国有载入我国1954年《宪法》，也是有其历史必然性的。

第一，一些资本主义国家如法国、德国等和苏联、南斯拉夫等社会主义国家都已将经济制度（包含矿藏国有等公有制形式）载入了宪法，我国宪法也顺应这一趋势。

第二，包括矿藏国有在内的经济制度规定在宪法里，是无产阶级维护政权的经济保障和政治保障。社会主义国家的建立之初，政治上的优势阶级在经济上却处于劣势地位。因而当无产阶级夺得政权以后，必然利用自己的政治优势改变经济上的弱势地位，以公有制的名义剥夺有产阶级的私有财产便成为必然，而宪法是使这一剥夺过程合法化的首要途径。

第三，我国是社会主义国家，所有制的主体是公有制。公有制分为全民所有制和集体所有制，全民所有在法律上的体现即为国家所有权。所以，国家所有权是全民所有制在立法上的转化和表达，国家所有权在性质上即为全民所有。全民所有制在法律上只能体现为国家所有制的形式，其在观念上体现了对国家所有权人的代表人行使国家所有权的约束，在法治国家的背景下，可以从宪法和其他法律的层面上，实现对国家所有权行使者的行为进行程序上、价值上的约束。

因此，我国宪法中规定矿藏国有等经济制度是我国当时的国情和历史条件决定的，有其历史必然性和合理性。

二、“矿藏属于国家所有”的宪法规范分析

（一）“矿藏属于国家所有”：国家权利、经济制度抑或公权力？

《宪法》第9条是一个系统的有机整体，但为了研究方便，可分成两款来看：

第一款“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”（确认条款）

第二款分两句：第一句“国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。”（保障条款）第二句“禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”（不可侵犯条款）

第一款是整条的核心和前提，也最容易产生分歧，先重点对其进行解析。

第9条第一款是确认条款，确认了国家重要自然资源公有制（全民所有或集体所有），对此应当没有异议。但是如前文所述，对于“属

① 《毛泽东文选》第6卷，人民出版社1999年版，第326页。

② 吴家麟主编：《宪法学》，群众出版社1987年版，第87页。

③ 参见卞修全著：《近代中国宪法文本的历史解读》，知识产权出版社2006年版，第232页。

于国家所有”到底是确立了一种所有权形式（国家所有权），还是强调其属于全民所有制（经济制度范畴）的一项重要内容，抑或是明确国家对自然资源的公权力或义务？存在不少分歧。

笔者认为，《宪法》第9条第一款并非仅创设了作为法律权利的一种宪法意义上的国家所有权，更重要的是规定了作为经济制度的所有制的一项重要内容。

第一，从1982年《宪法》文本来看，《宪法》第9条属于“总纲”中的国家基本经济制度（1954年《宪法》文本也类似）。在我国现行《宪法》第一章“总纲”中，从第6条到第18条规定的都是基本经济制度，其中第6条到第10条规定的都是社会主义公有制（全民所有制和集体所有制）。包括矿藏在内的自然资源国家所有即属于全民所有制经济的一项重要内容，“由于土地等自然资源是国有经济赖以发展的物质基础，所以宪法也对此做了明确规定”。^①

第二，无论是1982年《宪法》文本还是1954年文本中都没有规定“国家权利”，也没有出现过“国家所有权”概念。事实上也不可能出现这样的规定或概念。众所周知，宪法上的权利则只能相对于国家义务和公权力而有意义，是为公民个人对抗国家可能的侵犯而形成的。

需要指出的是，《宪法》第9条第一款也不是确立了一种宪法上的财产权。因为，“宪法上的财产权乃属于一种基本权利，与宪法上的其他权利一样，均是公民针对国家而享有的一种权利，即公民所享有的、为国家权力所不能不当侵害的一种权利，直接地反映了公民与国家权力之间在宪法秩序中的关系”，^② 矿藏等自然资源属于国家所有或全民所有，其主体不是公民个体，它不能为私人的利益行使，而只能为公共利益的目的而行使。因此矿藏国有显然也不是公民的一项基本权利或一种宪法上的财产权。

可能还有人会提出，如果说《宪法》第9条第一款不是创设了一种宪法意义上的所有权，

那么如何理解民法特别是《物权法》上的“国家所有权”的权利来源呢？笔者认为，我国《物权法》上的“国家所有权”，从权利来源来看，根据“物权法定”原则，创设一种物权并非都需宪法有规定才可，^③ 作为国家的民事基本法之一的《物权法》完全有权设立“国家所有权”这一权利种类，并且这样做既不违反宪法的规定也不违反宪法的原则和精神。因此，从这个意义上说，即使有“宪法上的国家所有权”，其也不是“民法上的国家所有权”的权利来源和基础，更何况《宪法》第9条规定的还不是一种“国家所有权”形式。

第三，宪法确定了包括矿藏在内的自然资源的全民所有制，并不等于确定了一种“宪法上的国家所有权”。即使从最广义的所有权概念而言，作为法律制度（不只是民事权利）的所有权，也只是“表现或反映”了一种所有制，^④ 而不能以所有制的性质来界定所有权的性质，也不是说有什么样的所有制就一定要有怎样的所有权形式。正如有的学者所指出的，“其实，无论是以所有制性质界定所有权的性质，还是以所有权性质界定所有制的性质，都是错误的”，“所有制和所有权均属于上层建筑的范畴，其中前者是政治学范畴，后者属于法律概念，不可能由一个上层建筑来决定另一个上层建筑的性质”。^⑤ 因此不能从宪法确认了自然资源国家所有制就推断出“自然资源国家所有

① 莫纪宏主编：《宪法学》，社会科学文献出版社2004年版，第254页。

② 林来梵：《针对国家享有的财产权——从比较法角度的一个考察》，《法商研究》2003年第1期。

③ 事实上，我国《物权法》中规定的物权种类，包括各种用益物权和担保物权，绝大多数都没有宪法的明确规定作为依据。

④ 例如，梁慧星、陈华彬指出“国家所有权是我国社会主义全民所有制在法律上的表现”，见梁慧星、陈华彬著：《物权法》（第五版），法律出版社2010年版，第128页；又如，“（是）作为法律制度的所有权，它是所有制在法律上的反映”，见屈茂辉主编：《物权法原理精要与实务指南》，人民法院出版社2008年版，第158页。

⑤ 崔建远主编：《自然资源物权法律制度研究》，法律出版社2012年版，第33页。

权”来。

另外，宪法规定矿藏等自然资源“属于国家所有”，并不表明该“国家所有权”就仅仅是一种公权力或仅仅强调国家对自然资源所负有的义务，即“国家义务”。宪法既然确认了矿藏等自然资源国家所有的经济制度，那么为了保障该制度的实现，不仅仅是国家对自然资源负有保护、管理等义务，公民、社会组织等对此也负有合理开发利用等义务，而在此过程中，国家公权力也必然要发挥作用（如矿业立法、矿业纠纷司法解决、矿产资源规划、矿业行政处罚等），但这并不排斥市场在矿产资源配置中的重要作用。对此，后文将做进一步论述。

（二）“国家所有”的进一步解释

在明确了“国家所有”中的“所有”不（只）是“所有权”之后，我们再来探讨其中“国家”的含义是什么。

笔者认为，《宪法》第9条规定的“国家”既包含“政治国家”（与“市民社会”相对，强调的是公权力意义上的组织）也包含“国家法人”（权利意义上的法人主体）。矿藏等自然资源“国家所有”的国家，显然不是主权意义的国家。主权意义的“国家”主要是作为国际法上的基本主体，体现在国际法中；^①在国内法中，“国家”既可以是宪法关系、行政法律关系的公法主体（政治国家），也可以是民事法律关系的主体（国家法人），但《宪法》第9条规定的“国家所有”不能仅仅理解为“公权力”或国家义务意义上的政治国家，也包含作为权利主体意义上的国家法人。前者赋予了国家对矿藏等自然资源的管理监督和规制的公权力（《宪法》第9条第二款的“国家”含义在此），后者赋予了国家这个法人主体作为“所有人”对包括矿藏在内的自然资源享有的权利（《宪法》第9条第一款的“国家”含义主要在此，但不全在此）。也正是因为“国家”在此有双重意义，才会有国家在对矿藏等自然资源进行市场配置和行政规制（监督管理等）上的不同角色和功能，即作为市场主体的国家法人和作为公权力行使

人的政治国家。

需要指出的是，即使从权利意义上理解矿藏的国家所有，这里的国家所有也不是指国家的代表——政府（国务院）所有，而是全体人民所有。换言之，矿藏并非政府的“公有物”，而是全民的“共有物”，并且这里的“全民”不只是中华人民共和国的现有全民还包括其无数子孙后代。正是在这个意义上，《宪法》第9条第一款才强调了“国家所有，即全民所有”，以区分政府所有的“公有物”。因此，诚如有的学者所指出的，“国家作为自然资源所有权人，不具有自身的利益，而是为全体人民的利益（甚至包括后代的利益）行使自然资源所有权。”^②

三、矿藏国有的法律保障

（一）国家健全产权制度合理配置矿产资源

一是完善矿业权制度。正如陈德敏教授指出的，“矿业权制度是协调矿产资源国家所有和矿产资源的市场化开采的连接纽带；同时也是平衡公权力和私权利、国家利益和个人利益的制度设计。”^③因此有必要抓住这个枢纽，完善相关制度，保障矿藏国有或全民所有的实现。由于矿业权属于民法中的用益物权或准物权，因此矿业权适用市场经济规则，确立申请授予和通过招标、拍卖、协议等方式有偿出让和转让制度，合理确定矿业权的出让方式所适用的矿产资源对象和范围，完善矿业权设立、变更、延续、流转、注销等各个环节的登记程序，规范矿业权有形交易市场，促进矿业权出租、抵押、转让市场的规范及高效发展，等等。总之就是要把矿产资源资产（或相关权利）作为市场要素、作为商品进入市场运营，在矿产资源权利配置中引入市场竞争机制，通过市场竞争

① 王献枢教授从国际法角度给国家下定义“国家是具有一定的居民、领土、政权组织和主权的实体”，参见梁西主编：《国际法》（修订版），武汉大学出版社2000年版，第91~92页。

② 前引第23页。

③ 杜辉、陈德敏：《论〈矿产资源法〉制度重构的模式选择与具体路向》，《资源科学》2012年第1期。

和市场的评价，实现国有矿产资源的最优配置。

二是完善矿产资源资产有偿使用制度。按照《物权法》平等保护制度，取消《矿产资源法》中对不同性质矿业企业的差别待遇规定（主要是重国企轻私企），实现矿业市场公平竞争。建立权利金制度，沿用国际惯例将国家出让矿藏所有权的收益改称为权利金，规定国家出让矿产资源的储量应当向买受人收取一定数额和比例的权利金，权利金最好以储量计收，并体现不同矿种的级差收益差别。完善矿业融资制度，加快建立矿业企业融资平台，增强矿业企业抵御市场风险能力。^①

三是设立矿产资源人民基金。有学者指出：“我国在自然资源管理和分配中存在很多问题，主要集中于国企对于自然资源的垄断，利润上缴比例小，收益不透明，全民从国企对于自然资源的垄断中获益甚少。这是国家在行使自然资源所有权过程中没有尽到宪法义务的表现。所以，国家作为自然资源所有权人，可以学习‘人民基金’的做法，将国家在自然资源上的收益注入社保基金，让人民普遍受益。”^②这是很有道理的。还有学者提出，我国应借鉴美国阿拉斯加永久基金的“全民共享”模式，“将全体人民包括当代人和后代人作为国有自然资源的受益对象，让国有自然资源收入的一部分成为全体人民统一、均等享受的分红额度，才能充分彰显国有自然资源在宪法上的全民所有性质”。^③这些都是很有见地的。因此笔者建议，我国应以立法方式创立矿产资源人民基金，将国家矿产资源出让所得而形成的权利金设立为矿产资源人民基金，并通过立法决议成立矿产资源人民基金公司，独立运营，确保投入的本金和其他有价证券的安全，并储备一部分收入为世代代的中国人民谋福利。

（二）国家运用公权力保障矿藏的合理利用和不受侵犯

矿藏是整个自然资源体系的重要组成部分，也是重要的环境要素，加之矿产资源市场也会失灵，为实现矿产资源的可持续利用，国家必

须运用公权力，通过缩短委托代理链条、编制矿产资源规划和矿产资源资产负债表、实行领导干部矿产资源资产离任审计、完善矿业税费制度，保障矿藏合理利用并不受侵犯。

一是缩短委托代理链条，减少代理成本。“矿产资源的所有权名义上虽然属于国家，但是国家直接管理全国所有矿产资源的成本是很高的，由于信息不对称、不确定性与人的机会主义行为的存在，国家直接管理所有的矿产资源几乎是不可能的，这样就只有通过层层委托代理让各级地方国土资源管理部门（笔者加注：全民——全国人大——国务院——国土资源部或/和各地方国土资源部门）管理矿产资源。但形成了多级的委托代理关系后，由于缺乏实际所有者的监督，导致矿产资源国家所有权难以实现其应有的收益。”^④因此，有必要设立统一的矿产资源资产管理公司代为行使所有权，以减少代理成本。而在公权力的行使上，有必要在矿产资源政府层级管理上，建立矿产资源分类、分级管理，避免矿产资源所有权虚置，并且这种分类、分级管理必须建立在法律和依法制定的各级矿产资源规划基础上。

二是编制矿产资源规划和矿产资源资产负债表。矿产资源规划是全球各主要矿产国对矿产资源勘查开发、合理利用和保护进行宏观管理的重要手段，就我国而言，矿产资源规划作为政府宏观调控市场的主要行政手段之一，可以起到其他行政手段不可替代的重要作用。因此，国家特别是立法机关要把健全完善矿产资源规划管理制度作为修改矿产资源法的重点之一，从法律上明确矿产资源规划的地位、作用、范围和编制、审批、实施以及监督管理的具体制度，政府国土资源部门要切实编制好既有战

① 参见王继军、赵大为、王彬：《矿产资源有偿取得法律问题研究》，商务印书馆2014年版，第350~357页。

② 前引23页。

③ 参见邱秋：《中国自然资源国家所有权制度研究》，科学出版社2010年版，第220~226页。

④ 曹虹剑、罗能生：《我国矿产资源产权改革的探讨——以湖南省为例》，《上海经济研究》2008年第3期。

略意义又有可操作性的国家矿产资源整体规划。在编制矿产资源规划时应与土地利用规划、城乡建设规划、水利工程规划、环保规划等统筹考虑,从宏观上在规划阶段即确保经济社会发展与自然资源、环境的开发保护协调。同时,县级以上政府要编制好矿产资源资产负债表,核算出矿产资源资产的存量及其变动情况,以全面记录当期各经济主体对矿产资源资产的使用、消耗、恢复和增值等活动,评估当期矿产资源资产实物量和价值量的变化。在此基础上实行领导干部矿产资源(自然资源)资产离任审计,以加强国家对矿藏的监督管理。

三是完善矿业税费制度。应当建立“矿业权出让金、矿业权(占地)使用费、矿产开采权利金、国家地质资料使用费以及资源税”的资源权益体系,从税费金的种类、征收依据、征收对象以及征收主体四个方面按照矿业权的

取得、持有和使用三个环节的顺序,从整体上构建具有科学合理的系统目的功能之矿产资源“税”、“费”、“金”法律规范体系。^①

此外,国家还应从完善矿业纠纷的司法解决制度、加大对侵犯国家矿产资源行为的行政处罚力度等方式,保障矿产资源合理利用,不受侵占或破坏。

本文作者:中国政法大学民商法学院博士后,中国社会科学院研究生院法学系2010届法学博士
责任编辑:赵俊

^① 参见李显冬、杨城:《关于〈矿产资源法〉修改的若干问题》,《中国国土资源经济》2013年第4期。

A Legal Analysis of the State Ownership System of the Mineral Resources

—Centered on the Article 9 of the Constitution of the P. R. C.

Wu Lihong

Abstract: State ownership of mineral resources system is not only the logical premise of all the legal issues related to the mineral resources, but also an important content of the overall national natural resources ownership. Meanwhile, Article 9 of our country's current Constitution is the legal basis and the foundation of this system. Accordingly, at the beginning of this paper, some arguments on the interpretation of the Article 9 of our country's current Constitution will be mentioned. After that, the legitimacy of this clause will be talked about in the two dimensions of historic and comparative view. Particularly, this paper interprets the Article 9 of the Constitution from the normative jurisprudence angle and holds that the “state ownership” in the Article 9 should contain both “rights” and “powers”. Finally, some possible ways and methods to protect the state ownership of the mineral resources will be put forward.

Keywords: Article 9 of the Constitution; the state ownership of the mineral resources; basic economy system