

负外部性视野下的自然资源国家所有权

徐 军,王薇薇

(河海大学法学院,江苏南京 210098)

摘 要:针对自然资源利用过程中产生的负外部性,国家作为所有权人可以通过有效的约束机制引导开发利用者遵循科学规律,防止无序地、过度地开发利用,并保证自然资源之上所负载公共利益的实现,但是并不代表任何自然资源都宜设定为国有,设立自然资源国家所有权的前提条件是公共性、稀缺性和利用过程中外部性影响很大或明显感知。黑龙江省相关立法规定的气候资源不具备稀缺性,同时利用过程中产生的负外部性可以通过环境自身容量解决,无需设定国有,属于共用物。

关键词:自然资源;国家所有权;共用物

中图分类号:D922.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2014)01-0075-05

党的十八届三中全会提出,紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,加快建立生态文明制度。生态文明建设作为“五位一体”总布局中的重要一环,成为改革的重要议题之一。同时,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记,形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。2012 年 6 月 14 日,黑龙江省第十一届人民代表大会常务委员会第三十三次会议审查并通过了《黑龙江省气候资源探测与保护条例》,自 2012 年 8 月 1 日起实施。该条例第 2 条规定:本条例所称的气候资源,是指能为人类活动所利用的风力风能、太阳能、降水和大气成分等构成气候环境的自然资源。同时,该条例规定“从事气候资源探测活动,应当经省气象主管机构批准”、“气候资源归国家所有,对气候资源探测将实行探测许可制度”等^[1]。这是国内首部有关气候资源探测和保护方面的地方性法规,其中企业探测开发风能及太阳能资源必须经过气象部门批准,气候资源属国家所有的规定,引发了社会各界对气候资源归属的争论。消息一出,舆论哗然。有网友就感叹道:以后晒个太阳喝个西北风什么的,都要交税了。大多数社会舆论表示明确反对,认为这样的规定不仅违宪,而且属于典型的政府寻租行为。这个问题也引起了相关学者的讨论,相关的文章有:张璐

《气候资源国家所有之辩》;何书中《气候资源国家所有的合法性质疑——兼评<黑龙江省气候探测与保护条例>》;曹明德《论气候资源的属性及其法律保护》;庄敬华《气候资源国家所有权非我国独创》;于文轩《设立气候资源所有权不利于可再生能源产业健康发展》;侯佳儒《气候资源国有化:法律上的“不可能任务”》等。

张璐《气候资源国家所有之辩》一文中提出:对某个类型自然资源设定所有权,该自然资源需要具备三个最基本的前提条件,即稀缺、能够被比较准确地特定化和在开发利用过程中没有外部性影响或者影响很小^[2]。文章指出,所有权的法律逻辑实际上隐含着一个基本前提,即所有权人对物享有的收益应该与权利人对物的支配行为完全对应,无论是外化的损失或者利益,都无法在所有权框架内确定与行为的对应关系,亦即对于存在外部性影响的情形,所有权是有功能缺陷的,所有权无法有效地解决外部性问题。本文认为,张璐对所有权的理解是建立在传统民法理论的研究中,所有权是以自利性为核心价值取向,制度结构也相对封闭。但是自然资源不同于民法中的“物”,两者有本质区别,自然资源所有权也不同于传统的所有权,不能仅仅依赖民法或私有财产体系调整自然资源。本文从自然资源开发利用产生的负外部性为切入点,突破单纯依赖民法调整自然资源所有权的局限性,突出公共服务的

收稿日期:2013-11-09
作者简介:徐军(1965—),男,江苏盐城人,副教授,从事法理学、环境资源法学研究。

供应者——国家在平衡财产价值与非财产价值,引导科学开发利用资源中的作用,公法和私法相结合多元化调整自然资源所有权。

一、外部性理论

外部性的概念是由剑桥大学的马歇尔在 20 世纪初提出的,其 1890 年发表的《经济学原理》中首创了“外部经济”与“内部经济”这一对概念,由此开启了外部性研究的先河。在早期的理论中,关于外部性定义的表述主要有:①“某种外部性是指在两个当事人缺乏任何相关的经济交易的情况下,由一个当事人向另一个当事人所提供的物品束。”^[3]这个定义强调的是两个当事人之间没有进行任何经济交易;②萨缪尔森和诺德豪斯从外部性的产生主体角度来定义,“外部性是指那些生产或消费对其他团体强征了不可补偿的成本或给予了无需补偿的收益的情形。”^[4]③阿兰·兰德尔定义外部性是“当一个行动的某些效益或成本不在决策者的范围内的时候所产生的一些低效率现象;也就是某些效益被给予,或某些成本被强加给没有参加这一决策的人。”^[5]该定义从外部性的接受主体角度来定义,外部性是由没有参加决策的第三人接受的利益和负担的成本。总结早期的定义,外部性是指经济交易的参与者未通过市场买卖对第三人带来的收益或负担。

1. 环境外部性的内涵和特点

外部性按照其影响效果不同可分为正外部性和负外部性,环境外部性主要指负外部性,包括大气污染、水污染、噪音污染等等。归纳起来,环境外部性的内涵包括以下几个方面:①在环境经济行为过程中,一个人的行为没有通过价格支付而影响另一个人对环境的利用和分配,便产生了环境外部性;②将可明显感知的额外的环境损失强加于无关的第三人,而第三人并没有参与该经济活动,也就有了环境外部性;③个人成本小于社会成本,个人收益大于社会收益,也产生了环境外部性。

由于环境污染影响广、危害大、时间长的特点,所以环境外部性具有代际性、国际性的特点。人类共有一个地球,同一个大气层,同一生物圈,像空气、水、海洋等自然资源没有地域和空间的限制,大气污染、水污染、重金属污染所产生的后果也是跨区域、跨国,甚至跨代。因此,我们应当理性认识环境外部性的影响,克制自己的欲望和行为。

2. 环境负外部性的形成原因

(1) 非竞争性、不可分割性与环境负外部性

由于大部分环境因子和自然资源具有公共物品的性质,公共物品的主要特征之一是非竞争性,非竞争性指一个人对公共物品的消费不会导致其他人消费公共物品数量和质量的减少与降低^[6]。例如,在利用极限内,一个消费者享受自然风光与幽静,并不会损害其他消费者的乐趣。但是市场经济的价格机制并不能解决环境资源产生的外部性问题,价格既不能在使用者之间调节环境资源的利用和分配,也不能提高收入来保护环境。这是环境公共物品易被过度利用并引起生态环境恶化的经济原因。另一个特征是不可分割性,即未付费的个体依然可以享受该物品带来的好处。不可分割性问题主要产生搭便车问题,即免费享受公共物品而不付费,导致对环境资源系统物品的过量使用。

(2) 市场失灵与环境负外部性

早期的生态经济学文献认为,市场失灵是产生环境外部性的内在原因。所谓市场失灵,就是市场失去效率,不能有效地配置资源。导致市场失灵的原因有:一是逐利性。企业主体作为理性经济人,以追求短期利益最大化为目标,而往往以牺牲社会利益和长远利益为代价,典型的例证便是环境污染。环境资源作为特殊的物品,兼具经济效益和生态效益,两者既有统一的一面,也有对立的一面。市场机制的局部性、短期性、负外部性,是其本身无法避免的,甚至可以说是必然产物;二是市场垄断性。市场的激烈竞争必然导致企业的优胜劣汰,通过破产、重组、合并,大企业占据市场较大份额,从而形成垄断地位。垄断者完全可以凭借其垄断地位获得高额利润,导致生产和技术进步在一定程度丧失,导致资源浪费。

(3) 政府失灵与环境负外部性

政府干预就像一把双刃剑,它既可能一面促进、完善市场自由,又可能扼杀、限制市场自由。由于人类认识的差异及自身的因素,政府并非绝对能够消除市场,相反,政府失灵的情况也屡见不鲜。“即使总的局势看起来很好,但是仔细分析联邦的规制政策,就会发现很多问题。可能首先是反常的优先顺位混乱问题。这会使重要的资源浪费在小问题上,而对严重的问题却缺乏注意。”^[77]

政府失灵的根源在于:一是政府干预具有滞后性。政府的决策往往以政策和文件的形式颁布,而一个政策的出台要经过复杂而繁琐的程序,长时间的讨论,从而导致丧失了干预的最佳时机,从而导致好的政策变成坏的政策。以我国的政府环境政策为

例,重结果,轻过程;重污染,轻生态;头痛治头,脚痛治脚;二是政府自身利益和经济发展考核指标,导致包括环境生态价值在内的价格信息不能用来指导政府制定其政策,政府部门基于部门利益并未对环境价值考虑在内,从而人为地导致环境资源低价和滥用现象。

二、负外部性与自然资源国家所有权制度

在农业社会及工业社会早期,无论是法学观念还是法律制度上,并无独立的自然资源概念,其他自然资源一般都作为土地的附属物而存在。例如,《法国民法典》规定土地所有权包括该地上及地下的所有权。英美普通法也认为土地可以是无限的,附属于土壤的任何东西都是土地的构成部分,树、庄稼、湖泊、河流都是土地的构成部分。工业革命后科学技术突飞猛进,许多自然资源因此具有了独立的经济价值,许多国家都把矿产资源、水资源、森林资源、野生动植物资源等同土地资源区分开来,分别作为不同权利的客体。

1. 自然资源私人所有权的局限性

经典的极端例子公共苹果树上的苹果从来没能长到成熟就被摘了,表述私有产权反映了资源的利用与市场价值的一致性。科斯定理认为,私人所有权可以无成本地就资源配置进行协商,从而解决负外部性。纵观市场经济国家自然资源私有化的历史,私人所有权有成功的例子也有失败的例子,就奉行市场经济的美国、德国、日本等国家,都曾出现过严重的环境问题。以美国为例,“18 世纪和 19 世纪时期,美国大多数立法行动集中于大陆自然资源(农业土地、水、木材、矿床等)从公共控制向私人控制的转移方面。”^[8]内战结束后,美国颁布《宅地法》,以大大低于市价的价格或者无偿奉送等方式将土地转为私人所有,同时,联邦政府还通过《采矿法》、《土地法》和《沙漠土地法》宣布根据现有的灌溉、采矿和生产权分配水,承认土地所有者拥有水权的有效性。然而造成了破坏性的后果,森林被砍伐、烧毁,土地被弃置不用,废物倒入河中。“美国的私有财产观念和土地所有者自由使用土地的观念也助长了对环境的践踏。”^[9]到 20 世纪二三十年代,开始出现了严重的“沙尘暴”问题,巨大的沙尘暴曾于 1934~1938 年和 20 世纪 50 年代席卷美国。可以看出,科斯的私有化主张是片面的,在许多情况下,利益各方因为交易成本很难达成协议,“私人财产权是对稀缺性、拥挤和冲突的重要答案,但它并不总

是唯一的答案,或者说是最好的答案。”^[10]

2. 自然资源国家所有权的形成与发展

在配置资源中,市场一直发挥着基础性作用,但是,自然资源领域普遍存在的外部不经济性充分表明,“市场运行在推动某些涉及全局性的、理想以及其他一些有益的事物方面是失败的。”^[11]市场在财产权不清晰的情况下,无法控制环境退化的不利后果,市场机制往往不能很好地解决由于个人利益与社会利益的对立所引起的重要社会问题,而政府干预可以被修正这些失误。早在底古时代,人类就已经充分地认识到:需要为外部事物、公共商品及经济机构对市场作适当修正,对利用资源的行为进行干预。

自 19 世纪中叶起,因工业革命和人口增长导致城市不断扩大,英国议会对财产的干预不断增强,土地的财产法日益受到公共立法的影响。一方面,为了保护公共健康和环境利益,人们不可以对其所有的土地为所欲为了;另一方面,立法干预逐渐加强。美国政府的作用自 1860 年以后开始增长,虽然起初很缓慢,但是 20 世纪初期速度加快了。到 20 世纪 90 年代初,联邦、州政府和地方政府拥有的土地占国土总面积的 42%^[12]。对于矿藏,如德国、日本,国家所有权则占主导地位。德国建立国家对部分矿藏的国有制和开采的政府批准制度,1980 年德国制定了统一的矿藏法,将各州的做法制定为统一的规则。日本制定了以限制土地交易为主要目的的《国土利用规划法》,建立了一套土地交易管理制度,包括:土地交易许可制、土地交易申报制、土地交易事前确认制、土地交易监视区制度、空闲地制度。其土地政策的基调是“土地资源的有效利用”,都市规划区域和农业振兴地区等,就是根据这一宗旨来指定的。这种都市规划区域中与土地利用规定和都市事业的实施相关的基本法就是都市规划法^[13]。

由此可见,国家通过行使对自然资源的管理权,以保障全体社会成员对自然资源的利用权,维持自然资源的公益性。由于资源的多用途性,在开发利用过程中总存在着生态效用和经济效用的冲突与矛盾,资源的国家所有权就使国家作为社会公益的代表,在干预资源开发利用的过程中处于一个合法的优越地位,在社会公益和个体私益之间找到一个合理的均衡^[14]。

三、设立自然资源国家所有权的前提条件

自然资源利用中产生的外部性问题,“是我们经济系统在处理商品的生产、消费和处置循环方式

上一个不可避免的结果。”^[15] 市场机制并非完美无缺的、万能的,市场机制可以调整资源流向,但它不能反映资源的生态价值和社会价值,只能发挥基础性配置作用,却不能达到优化配置的程度。通过自然资源国家所有权制度,可以对自然资源开发利用进行宏观调控,使自然资源分配更倾向于社会公正,而非经济效率。

1. 公共性

自然资源国家所有权形式丰富,内涵不一,但其共性或本质属性可以归结为自然资源国家所有权的公共性。在词源上,“公共性”是由“公共”一词派生而来。根据《辞海》的解释,“公”的含义为“公共;共同”,与“私”相对。《礼记·礼运》中“大道之行也,天下为公”即为此意。希腊语中,“公共”一词是“koinon”,英语中的“common”一词来源于此,是指一种人与人之间共同拥有的事物,这个共同拥有的事物将人们紧密地联结在一起,在相互关系中彼此照顾与关心^[16]。因此,公共性是与私有性的对称,强调为多数人共同拥有或用途上的公用。

自然资源国家所有权的公共性体现在:主体、客体和内容三个方面。首先,自然资源国家所有权的主体无论是国家、政府还是人民,都是与“私人”相对的公共性主体。国民共同体由居住在一定地域范围内的全体成员组成,所有成员的地位平等,其权利不会因不使用而失去。其次,自然资源国家所有权的客体自然资源,具有公共物品的经济属性。所有的自然资源都具有公共物品的属性,只是程度有别^[17]。如某人消费了一瓶矿泉水,一个人喝完了别人就无法喝了,这种属性就是可分割性,又叫竞争性。而公共物品则具有非排他性和非竞争性。非竞争性指一个人对公共物品的消费不会导致其他人消费公共物品数量和质量的减少和降低,非排他性指不能把潜在使用者排除在使用者的范围之外。当然,自然资源一般都有拥挤性的特点,即当消费者的数量达到某一个值后,每增加一个人,将减少原有消费者的效用,如海洋中的鱼。最后,与私人所有权相比,自然资源国家所有权的内容更具有公共性。自然资源国家所有权是国家的权利,更是国家的义务。自然资源国家所有权的存在,有法律的严格保护和超出个人私益的公共目的,是社会共同生活所不可或缺的。

2. 稀缺性

稀缺表现为物品是有限性和需要无限性的矛盾。需要和满足之间的差距形成了稀缺,它实质反

映的是生产与需求之间的矛盾。围绕该矛盾,政治、经济、法律等诸多社会机制应运而生,社会进步也同样是在合理分配稀缺物品的制度设计中进行取舍与选择的过程。“所有权制度的存在乃是与资源的有限性相联系。它的功能不仅是满足所有权人独占的和排他的愿望,而且还是激励和保护主体充分利用有限的资源的机制。”^[18]

自然资源的稀缺性,既不是指这种资源是不可再生的或可以耗尽的,也与这种资源的绝对量大小无关,而是指在给定的时期内,相对于人类持续增长的各种需要,自然资源总是处于供给短缺的状态。如果一类物品不是稀缺的,取之不尽、用之不竭,也就不存在所有权设定的需求和条件。对稀缺物品进行制度设计的前提在于明确物品的归属,即设定该类物品的所有权,以此为前提才能形成明确的社会预期,确定和维持该类稀缺物品的分配秩序。同时,随着科学技术水平的不断提高,自然资源的类型和外在形式都会发生变化。如,在农业社会仅仅土地被认为稀缺,工业革命后,由于社会需求的迅速增长,矿石、石油等资源出现了稀缺性,但是今天,即使是清洁的水等传统的用之不竭的物品,也在变成稀缺资源。

3. 利用过程中外部性影响很大或明显感知

自然资源利用过程中所产生的外部性影响也是一个在设定所有权时必须考虑的因素。外部性按照其影响效果的不同,可分为正的外部性和负的外部性。正的外部性也称为外部经济,指某项行为除了给自身带来收益外,同时给他人带来额外收益的现象,负的外部性也称为外部不经济,是指行为在给自身带来成本的同时,也给他人增加额外成本的现象^[19]。自然资源利用过程中主要产生负外部性影响。

自然资源在利用过程中引起的负外部性影响,有人为的原因,也有科学技术局限的原因。有可明显感知的,引起资源状况恶化,以致对整个生态环境产生不良影响,也有局部的、小范围的影响,如水资源的利用导致的水污染和生态破坏,石油资源的过度开发和对海洋的污染,动物鱼类的死亡,风能发电带来的噪音等。当出现人为的,可明显感知的,引起整个生态环境恶化的负外部性影响时,设立自然资源国家所有权,国家适当干预应成为必要。正如罗尔夫·克尼佩尔教授所言,“对于那些特殊的、对立的利益,只有国家才能贯彻市场参与者所特有的普遍利益。”^[20] 国家通过制定一系列环境法律法规来约束环境利用行为,有环境污染预防制度,如环境计

划、规划制度、排污申报登记、排污许可证;环境监督制度,如:环境监测制度、现场检查制度、环境影响评价制度;环境治理制度,如排污费、限期治理、环境事故报告与处理制度等。设定自然资源国家所有权,通过强有力的约束制度,可以加强对自然资源的开发管理,引导开发利用者遵循科学规律,防止无序地、过度地开发利用,并保证自然资源之上所负载公共利益的实现。

四、结 语:气候资料是共用物

共用物,这是指供人类共同享用的东西,其强调的是对物共同且平等的利用,而不是归属。罗马法认为,“根据自然法,空气、流水、大海及海滨是共用物”,“海滨是公共的,不是国民的可有物,而是源于自然物,至今不属于任何人。”^[21]罗马法中对共用物的制度设计,也体现了尊重自然资源的公共性,以及为社会共同体成员提供必要的公共资源的思想。在法律性质上,首先,属于共用物的自然资源不是严格意义上的物,不能作为民法中所有权的客体。其次,共用物不是无主物。无主物有两种,一种是从来没有所有者,如野生动物;另一种是暂时没有所有者,如弃置的土地等。“就其自身性质而言,共用物是那些被认为不易由个人获取或实行经济管理的物品;因而它们不是由法来调整,而是放任大家使用。”^[22]

《黑龙江气候资源探测与保护条例》中人类活动所利用的风力风能、太阳能和大气成分等气候资源不符合设立自然资源国家所有权的前提条件,是共用物。首先,在自然资源的基本分类中,风力风能、太阳能和大气成分属于可再生资源,就是在自然界中大量存在,在人类可预期时限内无论怎么利用都不会引起数量减少的自然资源类型,是“取之不尽、用之不竭”的,不具备稀缺性。其次,任何自然资源在利用过程中产生负外部性影响是不可避免的,当自然资源在利用过程中,出现人为的,影响很大,可明显感知的,引起整个生态环境恶化的负外部性影响时,设立自然资源国家所有权才成为必要。但是对于风力风能、太阳能、大气等自然资源形成的负外部性影响更多地表现为技术层面的、间接的、小范围的负外部性影响,可以通过环境容量解决,不需要设定为国家所有。

参考文献:

[1] 马玉忠. 黑龙江“风能太阳能属国有”规定被指涉嫌违

宪[N]. 中国经济周刊,2012-07-03(26).

[2] 张璐. 气候资源国家所有之辩[J]. 法学,2012(7):14-15.

[3] 丹尼尔·F·史普博. 管制与市场[M]. 余晖,译. 北京:三联书店,1999:54.

[4] 萨缪尔森、诺德豪斯. 经济学[M]. 萧琛,译. 北京:华夏出版社,1999:263.

[5] 阿兰·兰德尔. 资源经济学[M]. 施以正,译. 北京:商务印书馆,1989:155.

[6] 耿言虎,陈涛. 环保“土政策”:环境失灵的一个解释[J]. 河海大学学报:哲学社会科学版,2013,15(1):34-38.

[7] 凯斯·R·孙斯坦. 风险与理性:安全、法律及环境[M]. 师帅,译. 北京:中国政法大学出版社,2005:29.

[8] 道格拉斯·C·诺思,李·J·阿尔斯通. 制度变革的经验研究[M]. 罗仲伟,译. 北京:经济科学出版社,2003:40.

[9] 弗·斯尔皮蒂. 美国社会问题[M]. 秦建新,译. 北京:中国社会科学出版社,1986:454.

[10] 桑东莉. 可持续发展与中国自然资源物权制度之变革[M]. 北京:科学出版社,2006:23.

[11] 查尔斯·沃尔夫. 市场或政府:权衡两种不完善的选择/兰德公司的一项研究[M]. 谢旭,译. 北京:中国发展出版社,1994:31.

[12] DANIEL H. Cole pollution and property[M]. Cambridge: Cambridge University Press,2002:7.

[13] 田山辉明. 物权法(增订本)[M]. 陆庆胜,译. 北京:法律出版社,2001:165.

[14] 张璐,冯桂. 中国自然资源物权法律制度的发展与完善[M]. 北京:法律出版社,2002:168.

[15] 朱迪·丽丝. 自然资源:分配、经济学与政策[M]. 蔡远龙,译. 北京:商务出版社,2002:339.

[16] 王乐夫,陈干全. 公共性:公共管理研究的基础与核心[J]. 社会科学,2003(4):3-5.

[17] 邱秋. 中国自然资源国家所有权制度研究[M]. 北京:科学出版社,2010:49.

[18] 王利明. 民商法研究[M]. 北京:法律出版社,2001:56.

[19] 冯涛,常云昆. 微观经济学[M]. 西安:陕西人民出版社,2001:253.

[20] 罗尔夫·克尼佩尔. 法律与历史:论《德国民法典》的形成与变迁[M]. 朱岩,译. 北京:法律出版社,2003:271.

[21] 桑德罗·斯契巴尼. 物与物权[M]. 范怀俊,译. 北京:中国政法大学出版社,1995:8-11.

[22] 彼德罗·彭梵得. 罗马法教科书[M]. 黄风,译. 北京:中国政法大学出版社,2005:141.