

我国资源产权制度反思

刘克亚, 黄明健

(福州大学法学院, 福建 福州 350002)

摘要 :分析了产权的制度功能及其与资源环境问题的相互关系,认为要解决我国资源利用低效及相关环境问题,必须进行资源产权结构的调整,即建立以重要资源国家所有为基础的包括一定范围资源个人所有在内的多元资源产权体系,文章还对一些相关具体问题进行了探讨。

关键词 :资源产权;资源产权结构;多元资源产权体系

中图分类号 :F062.1 **文献标识码** :A **文章编号** :1004-693X(2006)01-0057-03

Thinking of property rights system of natural resources in China

LIU Ke-ya, HUANG Ming-jian

(Law School of Fuzhou University, Fuzhou 350002, China)

Abstract :Based on the analyses of the function of property rights and its relationship with environmental problems, it is suggested that we must change our property rights system in order to solve the inefficient utilization of natural resources and the environment problems concerned. Therefore, it is necessary to establish a multi-ownership property rights system based on national ownership of important natural resources and private ownership of some unimportant natural resources.

Key words :property rights of natural resources; property rights system of natural resources; multi-ownership property rights system of natural resources

20 世纪中期以来,世界经济飞速发展,使人类的生活水平日益提高。然而,在这一时期出现的资源消耗量急剧上升和公害事件频繁发生等环境问题,又使人们不得不对过去的经济增长方式进行全面的反思。在相当长的时期内,人们对环境问题的认识集中在对市场机制和经济人理性的批评之上。有些人甚至认为,几乎所有的环境问题都是市场机制和经济人结合在一起所造成的。事实上,人们并不以浪费资源为乐,资源的市场化配置对环境造成的外部不经济性的主要原因是人们尚未找到能让经济与资源、环境协调发展的手段,并非市场机制出了差错,而是缺乏能够与市场机制配合、保护资源与环境可持续利用的制度安排。产权理论认为,由于在资源利用过程中对资源保护和利用的权利、义务关系不对称,即产权失灵,从而导致环境资源无效利用,环境状况不断恶化。环境资源产权失灵是环境

恶化的重要原因之一。

1 资源产权失灵与环境问题的出现

市场经济有效运行的基本动力机制是财产私有及其相应权利的行使,而产权则是包括每个人按照其认为合适的方式使用和处分自己财产的权利,这使其所有者有动机有效使用其所掌握的财产。费希尔认为,产权是享有财富的收益并且同时承担与这一收益相关的成本的自由或者所获得的许可,产权不是有形的东西或事物,也不是物品,而是抽象的社会关系^[1]。产权是人与人之间由于稀缺物品的存在而引起的与其使用相关的关系。这种关系具体规定了与经济物品有关的行为准则,所有人在与其他人相互作用过程中必须遵守这些准则,否则要受到相应的惩罚。产权包括一个人或其他人受益或受损的权利,所有权是产权关系中非常重要的一个组成部

分,但不是全部。明晰的产权可以保证资源的最佳配置,产权的这种与激励机制和经济行为的内在联系是经济有效运行和资源合理利用的重要保障机制。现存的产权安排若不能将个人行为纳入其中,就会产生新的成本或收益,从而促使产权安排发生改变。此外,人们新的偏好也对产权的初始安排提出挑战,例如人们对良好环境质量的偏好的变化导致对自然资源的产权制度安排的变革要求日益迫切。无论在工业化国家还是在发展中国家,这种变化一直都没有停止,这也证明了产权安排对环境质量的重要影响。简言之,产权就是财产及其相应的权利,它与利润动机结合在一起给人们提供了行为动机,完善而明确的产权在资源的合理配置方面发挥着重要的激励作用,产权的本质是将外部性内在化的一种机制^{2]}。因此,完善和规范明确的产权及其合理界定并随着经济的发展而变化是资源有效配置的基础性前提,一旦这一环节不协调,就会导致产权失灵,资源配置缺乏效率,社会经济运行就会出现相应的问题,环境问题便是其中之一。

根据产权的定义,资源产权是指所有和使用资源的权利。在资源和环境问题上,产权失灵是十分普遍的现象。一方面,由于技术等方面的原因,资源产权的范围不易确定或无法确定,比如公海内的资源,人们一直就其产权问题争论不休。另一方面,资源产权的所有者过多而使确定单个人的权利成为不可能,进而使其实现主体范围不确定。这两方面的原因使资源产权及其实现主体范围不明确,使其无法成为人们行为的激励机制去实现资源的最有效配置。资源产权失灵的原因在于产权残缺,产权受到管制。资源由于其特殊的使用价值,其开发利用总是受到众多的社会规制,所有者不能完全实现其应有的各项权能,从而也不能调动所有者应有的积极性去实现资源的最佳配置^{3]}。可见,在资源产权运作的一系列环节上,都可能造成无法实现资源有效配置,因而对资源的无效使用缺乏应有的纠正,其结果便是出现资源环境问题。因此,解决环境问题必须从产权作用机制出发,制定相应的对策。

2 我国环境保护的资源产权困境

我国当前在解决环境问题上,已经注意到了资源产权的重要性,但在环境保护实践中仍存在很多问题,其中尤以在我国普遍实行的资源所有权与使用权分离的制度最具代表性。作为公有制的主要实现形式,资源所有权与使用权分离制度无疑在国民经济的各方面发挥着重要作用,但这一制度在资源利用领域的长期实践却带来了一些问题。

a. 资源国家所有权的代理成本过高,资源使用监督不到位,以致资源的可持续利用难以实现。以下以防治沙漠化为例,说明资源国家所有权的代理成本问题。土地荒漠化是沙尘暴的根源,人们都知道,只要消除了荒漠化就消灭了沙尘暴。许多专家用各种各样的理论分析沙尘暴现象,从技术上提出种种建议。这些建议的合理性毋庸置疑,治沙当然要靠科学,但我国这样科学治沙的结果却是荒漠化问题在整体上呈恶化的趋势^{4]},这不能不引起我们的思索。笔者认为,根治的突破口并不只是在技术上,更在于制度上的完善。在现行体制下,荒漠治理基本都是政府的事务,民间很少参与,即使参与通常也只是作为点缀。其原因就在于荒漠治理是一种周期长、投资大、风险大的事业,缺少利益的驱动,很少有企业和个人肯投入大笔的资金,耗费大量的人力。而政府治沙很难做到长期坚持,往往是前期轰轰烈烈,后期的管理和维护跟不上,成果不能巩固。事实上,政府的行为往往伴随着高成本和低效率,其提供的服务质量也较差。所以有学者提出,在民间和政府提供公共物品的分工上,凡是民间能做的,就不应由政府来做。

b. 资源国家所有权与使用权的分离,导致滥用资源使用权。以备受指责的小煤窑为例,小煤窑矿主为什么会疯狂地对煤矿进行破坏性的开采?就因为这些矿山的所有权都是属于国家的,他们获得的只是一段时间内的使用权,这就注定他们的开采只不过是短期行为,他们的目标就是在承包期内获得最大的收益,之后矿山是否会变成一片废墟根本不是他们所关心的。

3 对策

面对以上困境,人们不禁要问:什么样的产权设置才对生态环境有利?

美国有学者曾对资源在公有和私有两种体制下的资源利用效率进行调查,具体是比较实行不同资源所有制的州的牡蛎产业。通过分析马里兰州、弗吉尼亚州、路易斯安那州、密西西比州的数据资料,他们发现:①对比1945~1970年在收获季节前期和后期的产量比例,在资源公有的州(马里兰州)是1.35,而在邻近的资源私有的州(弗吉尼亚)则为1.01。②在1950~1969年间,弗吉尼亚渔夫的平均年收入为2453美元,而在马里兰州则是1606美元^{5]}。由此可见,在资源私有的情况下,所有者以较少的资源消耗量获得了较高的回报,其资源的利用效率明显高于资源公有。

据此,笔者认为,我国环境保护要走出资源产权

困境,必须采取以下两方面的对策。

a. 我国应在重要资源国家所有的基础上,逐步将一些资源的所有权向社会放开,建立包括部分资源个人所有在内的多元资源产权体系,使人们可以根据自己的偏好选择所要持有的产权形式。这样才能充分发挥人们的积极性,使人们自觉的以可持续的方式利用资源。

为了避免不必要的误解,必须指出:①资源的产权设置应当分类进行,不能一刀切。我们虽然强调多元化的产权结构,但并不是要求所有的资源产权都改成多元产权结构,适当数量的资源国有一元产权结构对于政府的实施宏观管理职能是必要的。②多元产权结构本身也有一个合理化的问题,产权结构的配置是否合理对于资源利用的高效率并非无足轻重,不能认为所有的多元产权结构都是合理的,产权过于分散和过于集中都可能导致资源利用效率的降低。产权结构配置状况对资源经营管理绩效的影响以及如何安排多元产权结构是摆在我们面前的另一个重大研究课题。③资源产权结构多元化是一个循序渐进的过程,需要通过实践不断地摸索适宜的产权结构。

在资源产权体系重构的过程中,不得不面对的一个问题是资源个人所有与资源国家所有这一传统之间的矛盾。许多人认为资源个人所有就是否定了社会主义公有制。笔者认为,社会主义公有制并不是所有的社会财富全部归国家所有,而不允许个人持有财产,这一点体现在我国宪法对公民私有财产的保护制度中。另外,公有财产究竟应以什么形式存在要看实际情况。有一个标准是明确的,即不管存在形式如何,都要保证公有财产的保值、增值。目前面临的情况是,过去一味地强调资源全部国有,由于众所周知的原因,这不但没能使公有资源得到保护,反而造成资源的破坏与浪费。这就要求转换思路,寻求更好的资源利用制度,而建立包括资源的个人所有在内的多元产权制度显然是一条正确的途径。国家通过资源的有偿转让,可以积累起一笔资金,而在这一过程中,公有财产也只是变换了一种存在的方式,并通过对这笔资金的运用及适当的税收制度来实现公有财产的保值、增值。可见,资源的个人所有不但不会改变我国社会主义性质,还会增加社会财富。

b. 应认真分析哪些资源适合向社会放开。笔者认为,首先这种资源的所有权一定要能明确界定;其次,应是政府管理成本较大,效率低下;再次,这种资源所有权的行使不能侵害社会公共利益。如对荒漠化问题,国家政策可规定无偿或低价出让荒漠地

块,鼓励企业和个人投资治沙,谁治理谁收益。谁有能力让沙漠变成牧场,那牧场就是谁的,谁能把沙漠改造成林场,林场就归其所有。所有者可以将牧场或林场自由转让,或者作为自己的财产传给后代。所有者对自己的未来利益有了稳定的预期,荒漠治理成为一种回报丰厚的投资行为。在利益的驱动下,企业和个人就有了参与荒漠治理的积极性。当众多的企业和个人都自愿地参与时,根治荒漠化才成为可能。

当然,所有权是一种绝对权,资源产权的个人所有使其存在被滥用并损害公共利益的可能。对这一问题,可以通过完善国家对资源的征收制度来解决。在征收过程中,对被征收者按市价给予补偿,这样既可维护社会公正(即便为了公益,也不能要求公民为此作更大牺牲。虽然这个公益他本人也享受,但是他没理由付出更多代价),又可限制政府滥用征收权(因为它要受到财力的约束)。

4 结 论

在我国资源环境状况日益恶化的情况下,单一的国家所有权与使用权分离的资源产权结构已不能胜任。要实现资源的可持续利用,有必要根据各种资源的存在状态,建立以资源国有为主包括资源个人所有在内的多元资源产权体系。

参考文献:

- [1] 平乔维奇(南). 产权经济学——一种关于比较经济体制的理论[M]. 北京: 经济科学出版社, 2000: 28.
- [2] 范家骥, 高天虹. 西方经济学[M]. 北京: 中国经济出版社, 1992: 470.
- [3] 普兰纳布·巴德汉(美). 发展微观经济学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2002: 163.
- [4] 刘学. 环境经济理论与实践[M]. 北京: 经济科学出版社, 2001: 131.
- [5] 惕藤伯格. 环境经济学与政策[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2003: 208.

(收稿日期: 2004-07-05 编辑: 傅伟群)

