

自然资源产权界定的困境

明睿*（昆明理工大学 法学院，云南 昆明 650093）

摘要：清晰的界定自然资源的产权不仅是自然资源产权交易的前提，也是使自然资源配置达到最优的最佳途径。然而，我国的自然资源产权界定并不清晰，本文旨在从自然资源自身的特性和国家作为自然资源产权界定主体的弊端两方面讨论自然资源产权界定的困境。学界对自然资源产权的定义颇有争议，本文所讨论的自然资源产权是指除自然资源所有权以外的以自然资源使用权为核心的一组权利。

关键词：自然资源 产权界定 自然资源使用权 政府 界定主体

产权界定理论的产生和发展源自诺贝尔经济学奖获得者科斯，他认为产权的初始界定是市场交易的基础。另外，产权界定还会对资源配置的效率产生影响，不同的产权界定，意味着不同的资源配置效果。正因为如此，产权的界定就具有极为重要的意义。在自然资源法领域，为了有效利用自然资源，提高自然资源的配置效率、开发利用的效率，界定产权的方法也越来越受重视并得到更多的运用，但还是面临一些困境。

虽然对于什么是自然资源产权，学界存在诸多争议，但学者大都认为自然资源产权是一组权利束，至于这一组权利束具体包含哪些权利，学者们则观点不一。根据宪法规定，我国自然资源所有权主要有全民所有和集体所有两种形式。笔者认为讨论自然资源所有权归属的问题没有多大意义。从环境保护的角度看，对环境资源的所有权的分配不如对开发使用权的分配重要，因为是环境资源的使用而非所有才能直接造成环境影响，而在发放开发使用权之前对环境资源用途的规划则最为重要，环境保护最关注环境资源的用途而非其权利归属。¹环境保护部环境规划院副院长兼总工程师王金南研究员接受了中国环境报记者的专访时也讲到，对于国家所有的自然资源，可以规定一定的占有权、使用权和处置权；对于集体所有的自然资源，可以把所有权、占有权、使用权和处置权都赋予保护者和生产者。一般来说，对于像水资源、清洁空气资源、污染物排放权、碳配额等自然资源产权比较难以清晰界定。对于这种情况，不应过分关注环境资源的所有权问题，主要从占有权、使用权角度去确定。因此，本文讨论的自然资源产权是指除自然资源所有权以外的以使用权为核心的一组权利，即自然资源由谁使用、受益、支配的问题。

一、自然资源自身的特性给自然资源产权界定带来的困难

（一）自然资源的概念没有定论

对于自然资源，至今尚未形成统一的概念。《辞海》对自然资源的定义是：“天然存在的自然物，不包括人类加工制造的原料。如土地资源、水利资源、生物资源和海洋资源等，是生产的原料来源和布局场所。”²联合国环境规划署（UNEP）对自然资源的定义是：“所谓自然资源，是指在一定时间、地点的条件下能够产生经济价值的，以提高人类当前和将来福利的自然环境因素和条件的总称。”³《英国大百科全书》的定义是：人类可以利用的自然生成物，以及形成这些成分源泉的环境功能。《中国资源科学百科全书》的定义是：自然资源是人类可以利用的，自然生成的物质与能量，它是人类生存与发展的物质基础。⁴自然资源是人类生活资料和生产资料的来源，是人类社会和经济发展的物质基础，同时也构成人类生存环境的基本要素。明确有哪些自然资源是自然资源产权界定的前提和基础，而自然资源本身没有一个统一的概念，这给自然资源产权的界定带来了困难。

自然资源是动态的，要清楚的界定自然资源的概念也并非易事。朱迪·丽丝在其著作《自然资源：分配、经济学与政策》中写到，资源是由人来界定的，任何成分要被归为资源，必须满足两个前提条件：第一，必须有获得和利用它的知识和技术技能；第二，必须对所产生的物质或服务有某种需求。因此，是人类的能力和需要，而不仅仅是自然的存在，创造了资源的价值。首先，地球上

* 明睿（1989- ），女，湖北十堰人，硕士研究生，研究方向为自然资源法。

¹ 胡静：《环境法的正当性与制度选择》[M]，第4页，北京：知识产权出版社出版，2009。

² 夏征农，等.辞海[M].上海：上海辞书出版社，1999：2273。

³ 刘成武、杨志荣、房中权等：《自然资源概论》[M]，第24页，北京，科学出版社，2002。

⁴ 梁吉义：《自然资源总论》[M]，第1页，山西经济出版社，2011。

的资源体系是一个庞大的、复杂的、动态的、互相影响互相联系的体系，在现有的条件下人类没有能力发现地球上的所有自然资源；其次，有些物质，即使人类已经发现，但由于不知其用途，即人类对其没有需求，而不能称之为自然资源，对于已发现的另外一些物质由于人类现有的知识和技能的限制，无法使其发挥应有的用途，也不能称之为自然资源；最后，对于有些已经发现的物质即使其满足了人类的能力和需要，由于其数量极大，可以在相当长的时间内满足人们的需求，暂时也不需要对其使用权进行界定。例如太阳能、风能。

随着社会的进步和发展，人类的认知水平和技术技能在不断提高，因此，自然资源利用史是不断发现的历史，自然资源的定义也在不断拓展。自然资源的动态性给自然资源概念的界定带来困难，而自然资源概念的模糊又影响了自然资源产权的界定。

（二）自然资源产权界定具有相对性

自然资源产权界定具有相对性主要是由自然资源的多重属性决定的，由于自然资源的多重属性使得人们在进行价值判断时会做出不同的决定，而要完全界定自然资源的各种属性则需要一定的成本，这些都导致了自然资源产权界定的相对性。

首先，自然资源包含的生产性、生态性和文化性等多重属性，因而，自然资源产权界定中就必然会存在未被界定的情形，要对自然资源的所有价值都进行界定几乎是不可能的。

其次，正是由于自然资源的多重属性，人们看重的往往不是特定自然资源的所有属性，而是能给他带来利益的一个或者几个属性。哪些属性属于重要属性不同的人有不同的价值判断。往着眼的不是资产，对某个人可能是具有真正重要价值之资源的组分，对另一些人则可能是代价高昂的阻碍或者是毫不相干的东西。例如沼泽地的积水地段，生态学家和鸟类看守人会看成是至关重要的自然保护区，农民会看成是降低农业生产力之处，而对失业的城市居民来说则根本不相干。这些价值判断的区别，也使得不可能对自然资源产权各个方面的属性完全界定。

最后，实践中完全界定产权的费用很高，使得初始界定的产权往往是不清晰的。如果交易的成本太高，则会导致人们不会愿意花费成本去界定这些资源的权利，待日后再作处理。在分析产权界定是否具有可行性时，主要是比较产权界定的交易成本与产权界定后的收益。如果产权界定后的收益超过产权界定的成本，人们就会运用权利，进行产权界定，即产权界定是可行的；但是如果产权界定后的收益低于产权界定的成本，人们就不会运用权利，不进行产权界定，这时就需要进行更深层次的考虑。例如将集体所有的土地承包给某个人时，地里有几棵树，由于树的价值较小就没有在合同中明确规定树的归属。在合同执行期间，又发现树木的果子具有很高的药用价值，这时由于树的产权未明确，就有可能产生有关产权的冲突，解决冲突的过程，就是产权进一步界定和明晰的过程。

二、国家作为自然资源产权界定主体的弊端

相对于私人组织和私人组织，由国家统一行使产权的界定和保护职能具有规模经济性。如果产权的界定和保护完全由私人组织和私人组织来承担，那么，每一产权的各方都必须为此投入资源。从社会总量来看，这些分散投资的总规模可能远远大于由国家集中投资的规模。相对于市场而言，国家作为政策和法律的制定者，可以通过制定行之有效的法律来界定和配置自然资源。虽然国家作为自然资源产权界定的主体有很多优势，但也存在这一些弊端。

（一）国家界定产权时界定目的相互冲突

国家在界定产权时界定目的相互冲突，即有效率的产权制度与统治者的利益最大化之间存在冲突。诺思在其《经济史中的结构与变迁》、《制度、制度变迁与经济绩效》和《理解经济变迁过程》等论著中对国家界定产权的目的、优势和存在的问题进行了论述。他认为国家界定产权的目的在于取得税收收入。具体目标有两个，一是界定产权结构的竞争与合作的基本规则，以使统治者的租金最大化；二是在第一个目的框架中降低交易费用以使社会产出最大，从而使国家税收增加。⁵

一个有效率的产权结构依赖于国家对产权的界定和保护，但国家在界定和保护产权时，不仅具有通过降低交易费用实现社会总产出最大化的动机，而且总是力图获得最大化的垄断租金，因而建立有效率的产权可能并不有利于统治者租金最大化。如果国家界定和行使有效率的产权，将对经济增长起促进作用；如果国家界定一套产权，使权力集团收益最大化，而无视它对社会整体福利的影响，就会导致经济衰退。国家在自然资源产权界定中存在两面性，虽然可能使资源配置达到最优，

⁵ 袁庆明：新制度经济学的产权界定理论述评[J].中南财经政法大学学报.2008,171: 29。

但其弊端也是不可忽视的。

(二) 自然资源使用权的获得方式影响国家界定自然资源的积极性

正如前文提到的,由于我国自然资源所有权的公共所有,所有权主要属于国家,因此自然资源产权界定主要是界定使用权的归属。目前在我国,大量的自然资源被免费或无偿使用。企业通过行政许可获得自然资源使用权,再将自然资源产品在市场出售,不仅获得了应得的市场利润,同时还获得了本该属于国家与各级政府和部门的所有权收益和使用权收益,而国家与各级政府和部门的所得仅仅限于税收。在现行的自然资源管理制度下,这种管制制度减少了国家和地方政府及各部门的总收益。

由于地方政府实际上掌握着自然资源的使用控制权而又没有获得相应的收益,地方政府界定管理资源使用的积极性必然大下降,自然资源界定效率也随之下降。相反,地方政府中的某些人为了使自己的利益最大化,为了获得自然资源使用权转让的收益,利用手中的权力获得私利的积极性则会增加,也就是会积权利用所掌握的自然资源审批权来获取好。在地方政府和各部门通过审批制度给予企业使用权的过程中,地方政府并未获得相应的出让使用权的收益,但是地方政府中的某些人会获得好处。

三、结语

明晰的自然资源产权界定是保证每一个经济主体追求自身目标最大化并为此提高生产技术水平、强化自身管理、参与市场竞争的全部经济活动的基础。自然资源产权界定直接决定着各法律关系主体的积极性和创造性,直接决定着自然资源的配置效益、开发利用的效率和保护培育程度,是一个影响自然资源可持续利用和发展的关键问题。然而,由于自然资源本身特性以及国家作为自然资源法产权界定主体的弊端,在我国现有体制下要清晰的界定自然资源产权还很困难,但我们要正视冲突、承认冲突,并在此基础上解决冲突。在清晰界定自然资源产权上还有很长的路要走,还需要法学、资源学、经济学等各方面专家、学者的共同努力,从而解决冲突,走出困境。

参考文献:

- [1] 胡静:《环境法的正当性与制度选择》.[M].北京:知识产权出版社出版,2009.
- [2] 夏征农等:辞海.[M].上海:上海辞书出版社,1999:2273.
- [3] 刘成武、杨志荣、房中权等:《自然资源概论》.[M].北京:科学出版社,2002.
- [4] 梁吉义:《自然资源总论》.[M].山西:山西经济出版社,2011.
- [5] 袁庆明:新制度经济学的产权界定理论述评[J].中南财经政法大学学报.2008.
- [6] (英)朱迪·丽丝著.蔡运龙、杨友孝、秦建新等译:《自然资源:分配、经济学与政策》.[M].北京:商务印书馆,2002.
- [7] 刘灿等:《我国自然资源产权制度构建研究》.[M].成都:西南财经大学出版社,2009.
- [8] (美)阿兰·兰德尔著 施以正译:《资源经济学 从经济角度对自然资源和环境政策的探讨》.[M].北京:商务印书馆,1989.
- [9] 梁吉义:《自然资源总论》.[M].太原:山西经济出版社,2011.
- [10] 罗丽艳:《自然资源价值代偿机制研究》.[M].北京:经济科学出版社,2005.