

Ziran Ziyuan
Quanyi Jiaoyi
Fali Wenti Yanjiu

自然资源 权益交易 法律问题研究

陈家宏 等著



西南交通大学出版社
[Http://press.swjtu.edu.cn](http://press.swjtu.edu.cn)

自然资源权益交易法律问题研究

陈家宏 李永泉 邓君韬
吴 昱 黄 亮 著



西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

自然资源权益交易法律问题研究 / 陈家宏等著.
— 成都: 西南交通大学出版社, 2012.12
ISBN 978-7-5643-2033-1

I. ①自… II. ①陈… III. ①自然资源 - 商业交易
- 法律 - 研究 - 中国 IV. ①D922.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 260528 号

自然资源权益交易法律问题研究

陈家宏 李永泉 邓君韬 著
吴 昱 黄 亮

责任编辑	邹蕊
特邀编辑	赵玉婷
封面设计	原谋书装
出版发行	西南交通大学出版社 (成都二环路北一段 111 号)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮政编码	610031
网 址	http://press.swjtu.edu.cn
印 刷	成都蓉军广告印务有限责任公司
成品尺寸	170 mm × 230 mm
印 张	17.875
字 数	320 千字
版 次	2012 年 12 月第 1 版
印 次	2012 年 12 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-2033-1
定 价	38.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

目 录

1 自然资源权益交易的法律价值基础	1
1.1 自然资源概述	1
1.2 自然资源交易的理论基础	3
1.3 自然资源权益交易的逻辑起点	11
1.4 自然资源权益交易的价值导向	14
1.5 自然资源权益交易之基本法律体系	30
1.6 结 论	39
2 自然资源用益物权的流转研究	41
2.1 自然资源用益物权流转的理论基础	41
2.2 自然资源用益物权流转的动力机制分析	55
2.3 自然资源用益物权流转应遵循的原则	59
2.4 自然资源用益物权流转的方式——以土地承包经营权为例	62
2.5 阻碍自然资源用益物权流转的因素分析	71
2.6 促进自然资源用益物权有序流转的理论与制度创新	81
2.7 结 论	90
3 自然资源中农地抵押担保制度研究	92
3.1 农地承包经营权抵押的理论及意义	92
3.2 农地承包经营权抵押的有关法律规定	118
3.3 农地承包经营权抵押融资制度的改革	128
3.4 各地农地金融体系经验	141
3.5 防范农地承包经营权抵押融资风险的相关措施	147
3.6 结 论	163
4 自然资源原住民权益保护研究——以矿产资源地原住民权益保护为例	165
4.1 矿产资源地原住民概念探析	165
4.2 矿产资源地原住民权益的正当性	169
4.3 矿产资源地原住民的惠益分享	178
4.4 我国矿产资源地原住民权益保护的完善	189
4.5 结 论	205

5 自然资源权益交易市场的实证考察与制度优化	208
5.1 问题的提出	208
5.2 自然资源权益交易市场概说	210
5.3 自然资源权益交易市场及其规制的实证考察	215
5.4 自然资源权益交易市场的制度优化思路	233
5.5 自然资源权益交易市场的优化路径	242
5.6 结 论	275

1 自然资源权益交易的法律价值基础

1.1 自然资源概述

1.1.1 自然资源概念

关于自然资源的概念,学界尚无统一认识。《辞海》将其界定为:“天然存在的自然物,不包括人类加工过的材料,如土地、水利和海洋资源等,是生产的原料来源和布局场所。”^①联合国相关文献中表述为:“人在其自然环境中发现的各种成分,只要它能以任何方式为人类提供福利,都属于自然资源。从广义来说,自然资源包括全球范围内的一切要素,它既包括过去进化阶段中无生命的物理成分,如矿物,又包括地球演化过程中的产物,如植物、动物、景观要素、地形、水、空气、土壤和化石资源等。”^②

显然,以上两种定义与解释有着明显差异,但都体现了自然资源的基本要素,即天然性、有用性和动态性。天然性,是指自然资源是一种天然的物质和能量的形态存在于自然界,它不同于社会资源,对自然资源的开发利用必须遵循自然规律。有用性,是指自然资源必须能够满足人们的生活需要、能够被人们所使用。一旦脱离了价值,任何自然界的物质或能量都不能称之为自然资源。动态性,是指随着经济的发展、科技的进步,人们对自然资源的认识和利用一直处于动态的变化之中。因此某一时期自然资源的数量和种类受到条件的制约和影响。

我们可以将自然资源界定为:一切来源于自然界的用于满足人类生产和生活所需的物质和能量的总和。

1.1.2 自然资源类型

依照不同的标准,可以把自然资源做多种分类:

① 夏征农等编纂:《辞海》,上海辞书出版社1999年版,第2273页。

② 《自然资源与环境的概念》,载中国经济网, http://www.ce.cn/books/read/2005/xhjj/lz/200509/01/t20050901_4575553.shtml.

首先,最常见的分类是将自然资源的实物形态进行区分,即把自然资源分为气候资源、土地资源、水资源、生物资源、矿产资源^①、土壤资源等类型,这种分类与大自然环境要素相呼应,有利于人们把握自然资源的规律。

其次,从可持续发展的角度,将自然资源分为非耗竭性资源与耗竭性资源(其中包括可更新性资源和不可更新性资源)。非耗竭性资源是指太阳能、风能、潮汐能、原子能等大自然当中可以被无限使用的一类自然资源。可更新性资源是指只要人类合理有度使用,就可以被持续利用的的一类自然资源,例如空间资源、土地资源、森林资源、水产渔业资源等。不可更新性资源是指像宝石或化石燃料这种经历了漫长地质变化才形成的无法再生或更新的一类自然资源,其有限的总量伴随人类的开采利用将逐渐减少而至耗尽。这种分类对自然资源的保护具有积极意义。

此外,依据自然资源利用部门的不同,可以将自然资源分为农业资源、工业资源、交通资源、医药资源、旅游资源等类型;依据自然资源的特性,又可将自然资源分为矿产资源、能源资源、水资源、土地资源、遗传资源等。然而无论是利用部门的不同,还是依据特性的不同,这些分类都存在逻辑混乱、层次不清的问题,但是也从不同角度分析了自然资源的各种特性,有利于进一步的研究。

1.1.3 自然资源价值

马克思的价值劳动论是自然资源价值的基础理论。马克思认为,劳动是价值的唯一源泉。马克思在论及自然资源这一类“物”的使用价值时说:“一个物可以是使用价值而不是价值。在这个物不是由于劳动而对人有用的情况下就是这样。例如,空气、处女地、天然草地、野生林,等等。”^②依照马克思的观点,未经人类劳动加工的原生的自然资源不存在价值,但是,人类一旦对自然资源进行开发和利用,把劳动附加其上,它就成为价值和使用价值的统一体了。

自然资源价值反映的是自然资源作为“物”上的人类劳动的价值创造关系以及人类与自然互相影响的关系,它是自然资源价格的基础。自然资源的价格是资源价值的体现,自然资源的价格由下列因素决定:

一是由自然资源本身的使用价值决定,它是受自然质量等级“开发条件”

^① 矿产资源不同于矿物资源。矿产是地质作用形成的、有经济价值的矿物和岩石;矿物是在地壳中形成的自然元素或天然化合物,是岩石与矿石的组成部分。现有技术条件下可以利用的矿物仅有 200 多种。

^② 马克思:《资本论》(第 1 卷),人民出版社 1975 年版,第 56 页。

区位条件等因素影响,可用级差租金来表示;二是人类劳动附加在自然资源上的价值;三是由于资源供求关系变化引起的价格波动,它反映自然资源的稀缺程度;四是对资源再生、退化、耗竭及生态环境破坏所支付的补偿费用。

自然资源的价值与价格是决定资源配置的基础,特别是在市场经济体制下,价值规律这只“看不见的手”和政府宏观调控这只“看得见的手”,调节着资源配置的基本状态、数量、时间及空间,直至最终达到平衡状态。

在过去相当长的一段时间里,传统的自然价值理论片面理解马克思关于土地等资源没有价值的说法,认为自然资源没有价值,且取之不尽,用之不竭,可以无偿使用,甚至无偿占有;特别是对共有自然资源,不知道或无需知道向谁支付费用,从而导致出现诸如森林的乱砍滥伐、矿山的无序开采、土地的掠夺性开发等恶果,最终对自然资源造成严重破坏和极大的浪费。因此,必须形成市场经济条件下基于可持续发展的自然资源价值理论,从自然资源的劳动价值、市场价值(价格)、社会价值(社会整体利益)方面来认识其价值本质。

1.2 自然资源交易的理论基础

1.2.1 自然资源权益与产权

1.2.1.1 产权的类型

经济活动总是在一定的经济制度构架中进行的,经济制度是影响经济活动及其结果的一个重要因素,产权就是一种最基本的经济制度。实际上,在古典经济学中就包含着丰富的财产权思想。古典经济学特别是亚当·斯密分析的自由竞争的市场经济,就是以私人财产权制度为基础的。对市场经济运行的分析必然涉及财产权的问题,私有财产是形成自由竞争市场经济秩序的根本动力。人们在追求自身利益最大化的同时,客观上形成了整个社会经济的协调。这些思想反映在斯密关于“经济人”和“看不见的手”的分析之中。斯密还特别从法律意义上定义了市场经济中的私有产权,并认为是法权式的私有产权而不是特有权式的私有产权应该成为资本主义社会的基础制度。

现代产权理论主要研究产权制度的作用、功能及产权有效发挥作用的前提,研究如何通过界定、变更和安排新的产权结构来降低交易费用,提高经济效益,改善资源配置,增加经济福利。在新古典经济学理论中,关于产权

的问题并未占主要地位,新古典经济学是在一种给定的资源稀缺的条件下研究各经济主体如何在一种完全竞争的环境中以及在价格和技术约束下进行理性选择,从而实现资源配置的效率,财产权作为制度前提被排除在正统的微观经济学和标准的福利经济学分析之外。新古典经济学承认私有产权的重要但并不认为经济学应当分析它。

产权经济学文献中,“产权”及“产权制度”的定义是从人与人之间行为关系出发的,其详细表明了人与人之间的相互关系中,所有的人都必须遵守的与物相对应的行为准则,或承担不遵守这种准则的处罚成本。产权设定的意义在于:为人们利用财产的行为设定了一定的边界,其允许权利在法律准许的范围内支配财产,并承担相应支配结果的权利。

在现代产权理论中,产权一般被划分为以下几种类型:私有产权、共有产权(社团产权、俱乐部产权)、公共产权、国有产权(政府产权)。任何社会采取的产权形式,主要受制于该产权形式在特定的政治、经济、文化等条件下配置稀缺资源的交易费用的大小,分述如下:

(1) 私有产权。

私有产权是给予人们对物品那些必然发生矛盾的各种用途进行选择的权利。这种权利并不是对物品的可能用途施以人为的或强加的限制,而是对这些用途进行选择的排他性权利。如果限制我在我的土地上种植玉米,那将是一种强加的或人为的限制,它否定了一些并没有转让给其他人的权利。人为的或不必要的限制不是私有产权赖以存在的基础。之所以如此,还由于这些限制一般只是针对某些人而实行的——在对其他人没有必要限制的活动中,如果不对这些人的行为加以限制,他们就会取得一种“合法的垄断”。^①

私有产权的基本含义是财产的归属主体是私人,其使用权按照资源本身固有的特性划分给个人专有,且完全由私人做出对所有权利是否行使的决策。根据私有产权的性质,只要私有产权所有人愿意,就可以任意处置自己的财产,在完备所有产权条件下,行为人利用他的资源而采取的任何行动,都不可能影响任何其他人的私有财产的实际归属;同时,没有经过他的许可或没有给予应有的补偿,任何人都不能合法地使用那些产权归他所有的物品或影响这些物品的价值性状。

私有产权是一种排他权,但它并不是一种不受限制的权利。在产权经济学文献中,价格管制、征税和对产权转让的限制,都被看成是对私有产权的

① [英]约翰·伊特韦尔等:《新帕尔格雷夫经济学大辞典》,陈岱孙主编,经济科学出版社1996年版,第353页。

侵犯。但是在现实生活中会出现这样的情况：某人被认定的私有产权，并没有或不能完全排除另外一个人（侵入者）去使用它。^①

（2）共有产权。

共有私有财产不具备产权利益的匿名可转让性。一个共有产权组织的成员只有取得其他各成员或他们的代理人的同意，才能将共有产权组织的权益转让给他人。

共有（社团）产权的含义是，当某个人对一种资源行使某种权利时，并不排斥同一团体内其他成员对该资源行使同样的权利。社团或俱乐部是一种组织，它仅对自己的成员提供分享的俱乐部产品，并按照某种平等或歧视性纳税规则向俱乐部成员收取费用（收取会员费或用户费）以支付俱乐部产品的成本费用，每个成员可按一定规则消费社团或俱乐部产品。

共有产权的排他性表现在共有（社团）组织的规模被约束在一个适当的界线内，通过收费或领取执照，克服共有资源利用的外部性，非共有（社团）组织人员不能享有共有产权的权益。共有产权不同于私有产权的重要特点是共有产权在共有成员之间是完全不可分的，每个成员都可以用共有财产来为自己服务，但每个成员都无权声明这份财产是属于他个人的。换言之，每个成员对社团拥有全部的产权，但这个资源或财产实际上并不属于每个成员。

共有产权在消费上存在非对抗性，每一个成员对社团提供的产品的消费不会影响或减少其他成员对同一物品的消费。但是，对于共有产权来说，个人从其消费中获得的效用依赖于和他分享利益的其他人的数目。例如，如果一个俱乐部无限制地涌进新成员，产权的排他性就会大打折扣。因此，在社团的资源或提供的产品规模已定的情况下，社团（俱乐部）总是存在着一个最优的成员数量，它是俱乐部产品的效用函数。

（3）公共产权。

公共产权与社团产权具有相似之处，如公共产权具有不可分性，即财产在法律上是公众所有的，但构成公众的每一成员都不能对财产声明所有权；公共财产没有排他性使用权，即对任何私人当事人来说，使用公共财产的权利是没有界线和制约的：任何人都无权排斥他人的使用，大家都可为使用公共财产而自由地进行竞争；公共产权具有不可转让性，即任何一个公众成员都无权转让公共产权。

公共产权与社团产权相比，也存在着明显的不同。公共物品在消费规模上没有限制，每个社会成员都能享受公共财产的权益；公共物品不存在收费

① [英]约翰·伊特韦尔等：《新帕尔格雷夫经济学大辞典》，陈岱孙主编，经济科学出版社1996年版，第357页。

困难，每个社会成员天然地享有公共财产的权益，不需要像在社团产权情况下采用交费申请加入的方式；每一成员在对公共财产行使权利时，会影响和损害别的成员的利益，即存在外部性；由于公共财产向每个社会成员开放，允许他们自由进入、平等分享，并获取平均收益，因此，“搭便车”行为和“产权拥挤”现象也就难以避免。

在产权经济学文献中，大都认为公共产权的低效率主要来自于外部性，即对资源的使用达到了这种水平：平均收益降至边际成本，随之是边际收益低于边际成本。经常用来说明这种情况的“公地悲剧”是对公共产权使用低效率以及私有产权制度起源的一个形象说明。在公共产权制度中，稀缺资源对所有人开放，“个人都可以从对公共资源的利用中受益，但仅仅分摊一部分资源成本，所以‘搭便车’和‘产权拥挤’是普遍现象……毁灭是所有人都奔向的目的地，在信奉公用地自由化的社会中，每个人都追求各自的最大利益”^①。

（4）国有产权。

国有产权是指国家依法拥有对财产的排他性权利。它具有与公共产权不完全相似的属性。产权归属（包括收益权）的唯一性、产权行使的代理性、权利配置遵循纵向隶属的等级规则、使用权的排他性均是国有产权的特点。

在国有产权下，由于权利是由国家所选择的代理人来行使的，作为权利的使用者，由于他对资源的使用与转让以及最后成果的分配都不具有充分的权能，使得他对经济绩效和其他成员的监督的激励降低，而国家要对这些代理者进行充分监察的费用又极其高昂，再加上行使国家权力的实体往往为了追求其政治利益而偏离利润最大化目标，因而在选择其代理人时也具有从政治利益而非经济利益考察的倾向，所以国有产权下的外部性也是极大的。

1.2.1.2 产权的功能

从一般意义上讲，产权和财产权可以在相同的含义上使用。对“财产权”的释义是：“人身权的对称，即民事权利主体所享有的具有经济利益的权利。它具有物质财富的内容，一般可以货币进行计算。财产权包括以所有权为主的物权、准物权、债权、继承权以及知识产权等。”^②财产权概念的核心内涵是所有权，即主体对于客体的最高支配权，我国《民法通则》对“所有权”概念的表述是：“财产所有权是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。”

① 杰夫：《困局经济学：“反公地悲剧”的终结》，《中国证券报》2009年8月12日。

② 中国大百科全书总编辑委员会、《法学》编辑委员会、中国大百科全书出版社编辑部：《中国大百科全书·法学》，中国大百科全书出版社1984年版，第692页。

不论从历史的角度还是从现实的角度考察,财产权制度构建的核心问题就是财产所有权的确立和保护,即明晰所有权主体,实行终极的、排他的、最高的或不再追溯的主体定位,使特定的主体拥有对客体加以自由支配的权能,由此在社会经济生活中建立起的一种财产秩序。

1.2.2 自然资源产权的属性问题

不同类型的自然资源有着不同的产权特征,这就是关于自然资源产权的“私有”或“共有”。

西方经济学对自然资源产权结构的理论描述经历了三个发展阶段:

(1)资源产权的私有、共有“两分法”。这是亚当·斯密以来的主流经济学家所推崇的最有利于国民财富增长的产权结构,对应于市场机制的私有产权。在早期的经济学文献中,非私有产权都被归入共有产权,共有产权常被用来专指自然资源的产权特征。

1954年斯科特·戈登在他开创性的渔业经济学论文中,按照持有权利的主体性质,将产权结构划分为私有产权和共有产权。戈登研究发现,渔业资源由于具有公共产权特性而导致资源破坏和过度利用。加勒特·哈丁将这一现象称为“公地悲剧”。

“公地悲剧”不仅发生在海洋渔场和集体牧场,还经常发生在我们周围,如集体林场的乱砍滥伐、生物资源的滥捕滥杀、酸雨问题、河流污染和河道断流等等。现代自然资源经济学对此问题进行标准分析所得出的结论是:只要公共资源对一批人开放,资源的总提取量就会大于经济上的最优提取水平。张五常将这一现象称为“租金耗散”问题。经济学将自然资源共有所伴随的“公地悲剧”、“租金耗散”等问题与“市场失效”相联系,原因是自然资源难以建立起完备的排他性私有产权,因而不能充分利用市场机制进行最优配置。

(2)产权结构的更细致划分。20世纪70至80年代,简单的“两分法”受到了许多批评,许多学者认为将非排他性产权都归为共有产权过于粗糙,不能涵盖政府拥有的产权、有限群体拥有的集体产权等情形,这导致了产权结构的进一步细分。

比较流行的是产权“四分法”:国有产权、私有产权、共有产权和开放利用。然而,更多的学者认识到,现实中的产权结构可能是连续的,而不是“两分”或“四分”这样离散的。

(3)接近真实世界的共有产权结构。20世纪90年代以来,学者们对产

权结构的复杂性取得了进一步的认识。例如,近海渔业资源一般是当地渔民的共有资源,但是世界各个国家和不同地区的渔民,对当地渔业资源持有权利的特征差异很大。施拉格和奥斯特罗姆将权利束划分为五种权利:进入权、提取权、管理权、排他权和转让权。它们的参与者在很多情况下都只拥有权利束的部分内容。施拉格和奥斯特罗姆在对沿海渔业的调查研究中,根据上述框架,找出了对应于四种产权类型的多种实例,表明了产权结构的多样性和复杂性。

在此基础上,奥斯特罗姆提出了多层次的分析方法。在我国2000年出版的由余逊达翻译的名著《公共事物的治理之道》中,奥斯特罗姆将公共池塘资源的使用规则引入多层次分析,提出了决定产权的三个层次的规则:宪法选择规则、集体选择规则和操作规则;围绕公共池塘资源使用的各种行为分别发生在不同层次上,不同层次之间的规则具有嵌套性,一个层次行为规则的变动,受制于更高层次的规则,所有的层次一起构成了“嵌套性规则系统”,对后来的研究者产生了很大的影响。^①奥斯特罗姆也因此而成为了自然资源制度经济学的开拓者。

当代自然资源制度经济学的代表人物查林在奥斯特罗姆的基础上提出了自然资源制度“产权科层”理论。环境资源经济学理论是20世纪发展起来的一个新兴边缘学科,其理论基础仍然是20世纪的新古典主流经济学。近年来,环境资源经济学主要研究了自然资源配置中的技术约束和制度约束、主体的行为选择、市场配置与政府管制的效率等问题,外部性、产权结构以及政府管制的方式和政策是该学科理论关注的重点。

1.2.2.1 自然资源产权的公共性问题

在目前的产权经济学文献中,公共资源的产权问题是关于公共资源的治理和管理的问题,而设立公共产权制度的原因是对私有产权界定、监督、执行或将外部性内化的成本太高,以至于很难采取有效的行动来对付外部性。^②

“共同所有的资源指的是那些集体拥有而不是个人拥有的资源。使用共同财产的权利可能有正式的形式,比如有特殊的法律条款规定,或者不具有正式的形式,而由传统或习惯来决定。共同所有制在确保效率和资源的持久使

① [美]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道——集体行动制度的演进》,余逊达、陈旭东译,上海三联书店2000年版。

② [美]埃里克·弗鲁伯顿:《新制度经济学——一个交易费用分析框架》,姜建强、罗长远译,上海三联书店、上海人民出版社2006年版,序言第2-5页。

用上的作用依具体情况不同而不同。这取决于做出集体决策的规则：在共同所有制配置资源方面既有成功的典范，更有失败的例子。”^①

环境与自然资源往往被看成公共物品。“公共物品，指的是那些具有消费上的非竞争性和非排他性的物品，在环境资源中，公共物品的种类尤为复杂……很多共有的环境资源就是典型的公共物品，不仅包括艾默森所提到的迷人的风景，也包括清新的空气和清洁的水以及生物的多样性。”^②资源配置的效率是环境与自然资源经济学的核心问题，由于共有的环境与自然资源被看成公共物品，公开进入是基本方式；但是也有学者认为，公开进入的资源配置体系中有两个特征值得我们注意：一是需求足够大的话，不受限制的进入将会导致资源的过度开发和利用；二是社会的稀缺性租金被浪费掉了，因为没有人合理的拥有这种租金，它成了净损失。为什么这一切会发生呢？泰坦伯格认为，共有资源的非限制性进入即非排他性不能形成资源利用者保护资源的动机，即使某个人愿意为遏制过度开发而限制自己的行为，所带来的好处在某种程度上也被其他人所获得。“不受任何限制地开发公开进入的资源导致了一种无效的配置。”^③

1.2.2.2 自然资源的外部性问题

关于外部性和租金耗散问题，泰坦伯格认为自然资源在使用中的自由进入制度安排会导致两种外部性，例如可耗竭资源的外部性如渔业捕捞中的外部性。因为一个企业的生产产量会影响其他企业的生产函数；后开采的企业生产函数受到先开采的企业的产出的影响以及代际之间的外部性。^④

关于政府管制问题，Petter Osmundsen 认为，共有产权资源开采中的管制有两个目标，一是进入管制或者说产出能力管制以阻止租金耗散；二是通过税收的方式占有租金。产出能力管制的关键是防止过度投资，但占有租金又会降低对投资的激励，二者之间的权衡在信息不对称以及投资具有专用性的时候非常突出。自然资源管制制度演变的主要内容包括：自由进入——进

① 奥斯特罗姆提供的例子中，瑞士放牧权的分配是一个在共有制下解决问题的成功的例子。在瑞士，虽然农业用地已经被当成个人的私有财产，但放牧权在几个世纪来都是当成共有权利的，由一个使用者协会共同执行的特殊条款会限制人们的过度放牧行为。但是，这种稳定性往往会在面临人口压力、需求增加而资源变得稀缺时被打破。Elinor Ostrom. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press, 1990.

② Elinor Ostrom. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press, 1990.

③、④ [美]汤姆·泰坦伯格：《环境与自然资源经济学》，严旭阳等译，经济科学出版社2003年版。

入管制——基于个体产权的解决方法（个人配额，IQ）可转让的个体配额（ITQ）。^①

在各国的管制实践中，自然资源的政策变化与整体经济理念的变化一致，从20世纪80年代开始，放松管制成为了重要的经济事件，人们强调市场激励的作用。自然资源的产权创新也就不再只是理论上的构想，也获得了丰富的实践材料。因此，现有的文献在讨论自然资源的制度安排方面十分关心产权问题（这也构成了现代产权经济学的主要内容），包括使用权与自由转让权、对资源的配置具有实际影响的产权内容以及产权界定的技术性问题。

自然资源的产权问题来自于外部性。新制度经济学产权理论认为，产权的一个主要功能是提供引导人们将外部性较大地内在化的激励。^②科斯解决外部性的思路是，把外部性问题转化为产权问题，然后讨论什么样的财产权是有效率的。

科斯认为，只要产权配置是适当的，市场可以在没有政府直接干预的情况下解决外部性问题。例如：一个鱼塘是公共资源，任何人都可以在鱼塘内捕鱼而不用支付任何费用。如果鱼塘的资源是有限的，一个人从中捕的鱼越多，其他人能捕到的鱼就越少。在这种情况下，经常发生的现象就是过度捕捞。如果政府重新安排产权，例如把捕捞权授予某个人（或个人以竞价的方式获得），就会有足够的激励去有效地捕捞，这时就不会存在外部性。如果鱼塘的资源是足够的，他还可以收费的方式（规定每次的捕捞量）来让别人使用鱼塘的资源。

科斯定理中的相关案例都说明，外部性的存在是由于产权边界不清，只要将产权界定清楚并且这种权利是可以交易的，市场就可以通过价格机制来对权利进行合理配置，从而实现外部性的内在化。因此，并不需要政府直接干预市场，需要做的只是界定产权，然后由市场去实现资源配置的效率。

在发达市场经济国家自然资源外部性治理的实践中，政府除了征税、界定产权外，还有一个重要的也是最常用的措施，就是行政管制（也称社会性管制），即制定各种行政法规来解决外部性问题。如利用行政权力来对产权的行使设置一些限制，例如禁止在有可能污染环境或造成其他外部性的地方限制私有产权行使的方式，如政府制定排污标准，等等。行政法规政策往往被

① Magne Emhjellen, Kjell Lovas, Petter Osmundsen. Project Valuation with Financial Leasing contracts, International Journal of Global Energy Issues, 2010 (33).

② [美]H. 德姆塞茨：《关于产权的理论》，[美]R. H. 科斯、[美]阿尔钦、[美]诺斯：《财产权利与制度变迁：产权学派与新制度学派译文集》，刘守英等译，上海三联书店、上海人民出版社1994年版，第105-109页。

看成集体行动，具有权威性和强制性，私有产权在它们面前基本没有谈判能力，只能服从。

1.3 自然资源权益交易的逻辑起点

1.3.1 自然资源权益的初始界定

1.3.1.1 我国自然资源产权的初始界定及背景

我国的自然资源产权制度是伴随着新中国的成立而逐步建立起来的，从1954年《宪法》第五条、第六条、第七条的确立，经过土地改革、收归国有等公有化产权变动的操作，自然资源的公有产权制度终于得到确立。

新中国成立初期，在照搬前苏联的计划经济模式的大背景下，在自然资源产权制度上也基本上仿效了前苏联的自然资源产权制度安排。前苏联在其建国初期废除了自然资源私有制，所有自然资源包括土地、矿藏、河流、森林都收归国有，实行了自然资源的全民所有制。因此，新中国也实行了自然资源公有制，只是相对于前苏联的单一的全民所有制，新中国实际上采取了稍微宽松的自然资源全民所有制和集体所有制两种形态，但是仍然以自然资源全民所有制为主。

1.3.1.2 我国自然资源产权初始界定的影响

特定的历史背景条件下形成的特殊的自然资源产权制度安排，在新中国成立后对于国家巩固革命政权、恢复经济建设，无疑起到了重要的作用。但是，这种超前的自然资源产权制度安排及其相应的计划管理体制，并没有与当时的生产力水平相适应，加上其后的多次政治运动，导致了中国自然资源产权制度的低效率运行。

改革开放后，自然资源产权制度开始转变。具体来说，我国自然资源产权初始安排对我国经济运行的不利影响主要表现在以下几个方面：^①

(1) 自然资源成为国家和集体所有权的专有物，自然资源产权交易缺位。《宪法》在确定国有自然资源主导地位的同时，也规定了国有自然资源的范围。但直到20世纪70年代末，我国并没有制定任何一部自然资源法律来对这些资源进行确权，政府行为成为自然资源确权的唯一依据。

自然资源的公有性质不可改变，自然资源及资源产品被限制流通。在取消

^① 左正强：《我国自然资源产权制度变迁和改革绩效评价》，《生态经济》2008年第11期。

和限制商品生产与交换的做法得到纠正以后,自然资源作为基础性生产资源仍旧被排除在商品交换之外。自然资源不是商品,也就谈不上资源的价值和配置效率,资源无价、资源产品低价成为长期困扰我国经济增长与发展的障碍。

(2) 行政管理部门成为行使自然资源产权安排的唯一主体。虽然《宪法》规定了“矿藏、水流、由法律规定为国有的森林、草地和其他自然资源,都属于国家所有”,但是,并没有具体的法律体系对自然资源产权制度做出进一步的安排。我国的自然资源产权制度从一开始就成为行政管理制度,政府对资源产权的行使也就主要表现为资源行政管理。各级政府与部门在向厂商供给、分配资源的同时,通过计划和指标直接决定企业经营管理。

尽管各级政府与部门及其行政管理权限经过多次调整和变动,行政权力对自然资源的支配和控制却在进一步加强。资源行政管理替代了资源产权管理,直接破坏了产权追逐经济效益的动力结构。与此同时,由于没有配套的法律体系,我国的自然资源管理体制没有法律依据,更缺乏监督。政府行政管理权力事实上行使着法律职能,公权力出现了扩张和滥用并成为各级政府和部门获取自身利益的手段。

(3) 企业成为国家经营自然资源的车间。国有资源企业是我国自然资源利用与开发的主力军,占据了大部分条件好的资源,但是企业的生产和经营活动全部由政府安排、包揽。作为国有资源企业,其生产活动基本上都由各级政府和部门控制。同时,自然资源国有企业与其他类型的国有企业相比,更缺乏成本约束,因为自然资源的使用权是各级政府和部门授予的,自然资源没有价格也就没有具体的成本度量。预算约束的软化使得自然资源经营企业失去了成本意识和动力机制,自然资源利用的经济效益和社会效益低下。

(4) 自然资源事实上成为无主物,资源破坏和浪费严重。国有产权虽然在形式上非常明确,但是国家在实际中不可能对自然资源的使用进行完全控制。在不发挥自然资源直接使用主体的积极性和创造性的前提之下,自然资源在开发与利用中逐步弱化了自然资源的产权效力,对自然资源的使用变得混乱。实际的效果是自然资源无主。政府的三令五申也无法有效制止自然资源使用的混乱局面。再加上连续多年的政治运动,使得自然资源遭到了巨大破坏和浪费,这种情况到改革开放后才得以改变。

1.3.2 自然资源的资产化实现

自然资源权益价值理论是自然资源资本化的理论基础。从投入角度看,自然资源的价值是各有关部门和各个经济实体(主体)投入的物化劳动和活