

# 我国自然资源产权市场的经济学分析

ECONOMICS STUDY ON THE PROPERTY RIGHT MARKET OF THE NATURAL RESOURCE IN CHINA

□ 张利庠 岳丽萍

发表于《改革》2007年第1期

**内容提要：**本文从初始产权界定和产权交易制度安排两个方面分析了我国自然资源产权制度的变迁历程，指出强制性公共产权和合理性公共产权界定模糊、使用权和经营权存在“二公”双重误区以及自然资源交易权的缺位是导致我国自然资源产权市场低效的经济学原因；在此基础上，探讨了我国自然资源产权市场由计划经济形态向市场经济形态“转轨”的制度路径与步骤。

**关键词：**自然资源；产权市场；低效；对策

**作者单位：**中国人民大学农业与农村发展学院 北京 100872；西北大学经济管理学院，陕西西安，710118

Zhang Lixiang Yue Liping

**Abstract:** By analyzing the changing course of the property right system of the natural resource in China from the viewpoint of regulating and arranging of the property right, this paper pointed out that the dim difference between compulsive commonality property right and rational commonality property right, the “dual common” understanding of the access and running right and the absence of the exchanging right are the main reasons which lead to the low efficiency of the property right market of the natural resource in China. At the same time, the system paths and processes which promote the perfect of the property right market of the natural resource in our country are also discussed.

**Keywords:** natural resource; property right market; low efficiency; countermeasure

在一个用一种资源生产两种产品的两部门经济中，生产和交换的最优条件为：一种产品的边际替代率等于另一种产品的边际转换率。“替代”和“转换”在经济学里的本质就是寻求机会成本最低的用途。对于自然资源而言，只有在其可以自由流转的前提下，资源才会有多种用途，会有机会成本，也才具备了最优配置的必要条件<sup>[1]</sup>。资源的流动不是技术层面的物理流动，以科斯为代表的新制度主义学派认为，自然资源交易的实质使其产权的交易。资源资本化可以使丰富的实物形态的自然资源转化为可以交换的资本化要素，从根本上解决经济发展中资本供给不足的问题。但是，从我国自然资源的交易现状看，交易形式比较简单，交易制度很不完善，缺乏建立完备自然资源交易市场的技术、制度等要素，在一定程度上阻碍了资源富饶地区的经济发展。因此，梳理我国自然资源产权制度的变迁历程，总结资源市场经济变迁的理性，探讨我国自然资源产权市场由计划经济形态向市场经济形态“转轨”的制度路径与步骤，既是改变目前自然资源低效率或无效率供给和配置的需求，也是满足经济社会可持续发展的基本要求。

## 一、我国自然资源产权制度的变迁历程

自然资源产权安排反映了一国经济运行的制度安排，也决定了经济资源的配置效率。随着我国市场经济转轨步伐的加快，我国自然资源产权制度也经历了从计划经济向市场经济的制度变迁。这种渐进的变迁可以分为三个历史阶段，即公有产权“完全”所有阶段、开发利用产权无偿授予阶段、开发利用产权有偿获得和可交易阶段。其中每一个历史阶段都有特定的产权制度安排，总体上制度变迁在向有利于自然资源合理配置的方向渐进，但变迁的成本高，步伐缓慢，市场化进程不快，以致我国自然资源产权市场目前尚处在“市场发育”阶段。

### 1. 自然资源产权制度的建立

建国初期，我国自然资源公有产权安排采取了国家所有和集体公有的双重所有制，形成了双重所有制二元结构，从而使行政管理成为自然资源产权安排主体，自然资源产权市场的安排成为政府行为。如新中国第一部宪法规定全民所有制是“国民经济的领导力量和国家实现社会主义改造的物质基础”的同时，明确“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”<sup>[2]</sup>。在这种体制下，导致行政管理成为自然资源产权安排的唯一主体，自然资源产权无法实现市场交易，自然资源开发全部归属于国有企业，二元所有权利之间界限模糊，自然资源所有权约束力不足。过度求“公”的所有权制度和对使用权、经营权的公共垄断和公共控制，导致了我国 20 世纪 50 年代至 70 年代自然资源产权制度的低效运行。

### 2. 自然资源产权制度的法制化过程

从 1980 年起，我国颁布了一系列自然资源产权的法律与法规：《宪法》第 9 条和第 10 条共 6 款(1982)，《民法通则》第 80 条、第 81 条、第 83 条共 7 款(1986)，《森林法》(1984)、《草原法》(1985)、《渔业法》(1986)、《矿产资源法》(1986)、《土地管理法》(1986)、《野生动物保护法》(1988)、《水法》(1988)，这些法律、法规和规章制度正式安排了中国自然资源产权制度，表明在中国已形成了以自然资源品种法律为结构体系的法群以及各种资源产权制度，标志着我国自然资源产权制度从行政管理制度向法律制度的变迁<sup>[3]</sup>。然而，这些法规及其做出的产权制度安排虽然明晰了自然资源的所有权，即自然资源由国家 and 集体所有，保证了自然资源由政府供给，但同时也明确规定其使用权不可交易。由于使用权不可交易，产权机制和价格机制必然在自然资源的开发和使用中无法发挥作用，使自然资源成为了“免费的午餐”，资源私采、滥开、滥用、浪费现象严重。

### 3. 自然资源产权制度的市场化过程

随着我国向市场经济转型步伐的加快，法律上关于自然资源产权的制度安排逐步限制了经济发展对制度创新的需求。因此，在市场需求下，从 20 世纪 80 年代初，我国开始了自然资源产权制度的创新。1982 年 5 月《宪法》第 10 条第 4 款修改为“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以有偿转让”<sup>[4]</sup>。这标志着我国自然资源产权可交易的制度安排已被法律认可。随后，我国又通过《城市房地产管理法》(1994)以及《矿产资源管法（修正案）》(1996)等多部法律法规，从法律层面确认了我国部分自然资源产权可以进行交易。进入 20 世纪 90 年代中后期，一些地方政府通过拍卖“五荒”产权，标志着我国自然资源产权制度进入了市场配置阶段。显然，这种制度变迁促使多种资源产权进入市场，提高了地方自然资源的配置效率。

## 二、我国自然资源产权市场低效的经济学分析

建国后，我国建立了自然资源产权共同所有制，这种自然资源产权制度安排虽然有着至高无比的公共性，但由于其逐渐不适应我国经济发展，这种制度安排对自然资源的配置效率逐渐降低，由此，我国自然资源产权市场开始了适应性的制度变迁。然而，自然资源产权至今尚没有真正走出公共所有、政府管制的计划供给的模式，自然资源产权市场运行基本还停留在“公”权市场阶段，“私”权进入和交易自然资源产权仅局限于一些狭小的领域，整个自然资源产权市场还没有真正发育起来。总体来看，我国自然资源产权市场仍存在以下几个方面问题。

### 1. 强制性公共产权和合理性公共产权界定模糊

产权是法律规定的各项权利和法律保护利益的总和，因而，自然资源的产权不仅包括所有权，而且包括使用权、经营权等多项权利<sup>[5]</sup>。而在我国，由于大部分自然资源以国有产权为主体，国家对大部分自然资源拥有所有权。作为一个社会主义国家，我国从建国伊始就在宪法中明确规定了我国自然资源的公有产权制度<sup>[6]</sup>，所以自然资源的产权制度安排以强制性公共产权为主。当自然资源以公共产权形式出现时，人们必须通过集体行动来行使并实现其公共的特征。在公有产权体制下，自然资源公共产权的代理主体为国家，集体产权的代理主体为集体组织，在公共产权代理主体的制度安排下，每个人都可以分得自己相应一个份额的资源产权。在我国经济转型过程中，对自然资源进行管制，中央政府的目的是为了控制资源朝着高效率的方向配置和使用，但在实际运作中，各级地方政府管制的结果往往与中央政府的初衷背道而驰。中央政府以实现公共利益为其行为的宗旨，而地方政府却以政府管制为其行为的出发点。因此，在自然资源的公有产权制度和政府审批制下，掌握资源控制权但并不获得控制权收益的地方政府在执行权利的过程中，其行动的目的可能更多的是为了自己的利益，因此，导致地方政府通过控制权的转让，而设立门槛，向企业寻租。假设“公”、“私”两种产权的运行效率一样，则后者明显多了个多余的公共产权组织环节，无形中增加了交易成本。正是这种强制性的公共产权的存在，导致了自然资源从人人皆有变成了人人皆无，从而引发了委托失灵和代理失灵，致使经济效率严重受损。

### 2. 使用权和经营权的“二公”双重误区

我国自然资源使用权和经营权的“二公”双重误区是指，在我国自然资源使用和经营中普遍存在的“公有公用”和以此为基础的“公用公营”的误区。由于我国自然资源的所有权界定主要是国有产权形式，即属于全体人民所有，所以每个人都应同等地享受资源带来的收益。但是，在我国现行资源利益分配机制中，利益分配明显地忽视了地方政府和资源所在地居民的利益。一方面，由于中央企业垄断资源开发经营权从而导致大部分资源开发的经济收益直接上缴国家，地方政府在资源开发与经营中得到的收益较少；另一方面，资源所在地居民得到的利益较少，处于一种“丰裕中的贫困”。因此，“公有”的存在，使资源得以无偿免费使用；“公用”的存在，使资源受到掠夺式的开发和利用，“公有公用”是导致自然资源过度开发和浪费使用的直接原因。“公有公用”的第二个误区就是“公用公营”，即自然资源的经营权大多掌握在资源型国有企业手中，这种特权的存在，又会衍生控制权创租、卖租等机会主义，从而增加净效率损失。

### 3. 自然资源交易权的缺位

交易权“缺位”是我国自然资源产权市场低效的主要制度根源。我国自然资源交易权

安排中，只有土地和矿产资源在有条件下可以交易，对矿产资源交易权附加的条件是禁止牟利性交易。因此，在我国真正意义上的可交易产权实际上还不存在。产权最主要的功能就是保护财产不受侵害和交易增值，产权交易是市场的基础，否定可交易的所有权，就相当于否定了市场机制的作用。自然资源交易权的缺位，一方面将导致资源市场价格扭曲所带来的资源市场竞争动力的降低；另一方面将导致自然资源市场出现“公地悲剧”以及由此带来的效率损失。这种不恰当的制度安排既赋予企业开发和利用资源的权利，同时又限制其使用这种权利，导致企业在使用免费分配来的自然资源产权时，没有经济利益上的激励和约束。

### 三、优化我国自然资源产权制度安排的对策

长期以来，我国推行的自然资源产权制度只重视产权的国有、公有，不重视公有产权的实现形式；只重视单一的国家所有，不重视多种经济形式共同发展；只重视产权归属，不重视资源利用；只重视静态产权保护，不重视动态资源流转<sup>[7]</sup>。产权结构不合理，产权流转效益低，产权关系残缺不全，难以适应社会主义市场经济体制和自然资源自我维持与发展的根本要求。因此，完善我国自然资源产权市场制度，必须针对我国在产权界定、交易权安排和产权交易制度安排中存在的问题，建立健全资源产权制度，通过市场机制与宏观调控，把重点放在降低资源保护的监督成本和资源流转的交易成本方面，使产权与市场相结合<sup>[8]</sup>。

#### 1. 扩展自然资源产权结构体系

根据自然资源产权多样化特征，应分门别类建立起多样的所有权体系<sup>[9]</sup>。对于产权界限比较清晰的自然资源，应在平衡公共利益和所有者与使用者利益前提下，根据其使用、经营的公共性和外部性大小，将自然资源的所有权分配或拍卖给不同的产权主体，包括国家、地方政府、企业和个人；对于产权边界模糊而难以界定、外部性很大的自然资源，应继续以公共产权主体为所有者，但需要改变目前政出多头的所有权结构，由统一的机构组织作为单一的所有者来管理。首先，对于土地和水等非生物性可再生自然资源而言，其基本特点是虽然没有生命，但具有可以恢复和循环使用的规律。由于这类自然资源对生态系统和人类社会的生产生活有着特殊重要的意义，国家应从生态和社会整体利益出发界定其所有权。对我国而言，土地和淡水资源都属于紧缺而容易垄断、公共性很强的资源，所以在一般情况下不须变更其国家所有和集体所有的性质。其次，对于动物、植物、微生物及其周围环境组成的各种生态系统等生物性可再生自然资源而言，它们可以满足不同主体的不同需求，表现出较强的竞争性特点。我国对这部分自然资源的所有权安排，应仿照国外经验，根据生态效益的大小安排所有权<sup>[10]</sup>。对生态林、生态草地、珍稀动植物继续保持国家所有；对一般的生产性草地、经济林地等所有权，国家可通过拍卖或授权的方式转让给其它所有者，构造出国家、集体、企业、个人、社会组织所有的多元所有权结构，以充分调动多方面的积极性，防止资源被滥用。再次，对于铁、煤、石油等各种金属和非金属矿物的矿产资源而言，他们属于不可再生自然资源，具有鲜明的耗竭特性。面对我国人均矿产资源日益贫乏、耗竭速度加快的严峻形势，对多数矿产资源应继续坚持国家所有。

#### 2. 加快自然资源使用权和经营权的市场化进程

要打破传统的“公有——公用——公营”的运行范式，就必须改变自然资源使用权无偿获取的产权安排制度，明确和分离资源的使用权和经营权，引入民营企业、外资企业等非公

有企业参与自然资源产权的经营和竞争，建立市场竞争和有偿获得自然环境资源使用权的产权制度安排。资源产权的拆分可依据公共性和外部性大小进行，对公共性和外部性很强的自然资源，应实行使用权和经营权的结合，由公共事业部门经营，或在政府的严格管制下由一般企业经营。而对排他性、竞争性强，公共外部性相对较弱的自然资源，应明确把使用权与经营权分离，让经营权自主进入市场交易。此外，为解决自然资源所有权与使用权权益不对等的失效，必须实行使用者支付制度。对自然资源使用权的获得，要根据不同自然资源的性质和用途，规定不同的使用税费和获得途径。对紧缺资源实行高标准收费使用制度；对不可再生的特别资源实行管制使用制度；对一般性再生资源实行市场定价制度；对公益性资源实行限价使用制度等。

### **3. 加快引进自然资源产权代理者竞争机制**

引入自然资源产权代理者竞争机制，即引入政府间的竞争。生态环境指标是自然资源产权代理绩效的一个重要方面，为此，一个基本做法就是把生态环境保护纳入各级政府“政绩”考核的指标体系，并把传统的 GDP 核算转化成绿色 GDP 核算，以量化评估各个代理人的生态环境保护绩效。其难点在于行政区之间的生态环境保护常存在严重的外部性，因此，引入生态代理竞争首先应把考核的环保指标定位于横向和纵向对比上，并需要做相应的“内部化”处理。如果生态环境保护的提供在一个行政区内能够相对地内部化，此时就没有实质性的外部性，在这种情况下，就可以认为生态环境保护中的政府间竞争不会产生有害的结果。政府间竞争，就象市场中企业间竞争一样，可以产生实质性的生态效益，因为生态代理绩效竞争使相关的各个政府单位都面临压力，为更有效解决这些压力，各个政府单位都会产生自我规范的倾向。同时，政府间引入准市场化的代理竞争，可以迫使政府对公民的环保需求做出迅速有效的反应，从而实现效益最大化，有效解决政府因其他工作目标凌驾于环保目标之上而不够真正明智地关注公共环境保护等诸多政府失效问题。

### **4. 建立和完善自然资源产权交易市场**

根据资源的稀缺程度和重要性，遵循自然资源资产化管理原则，对资源产权进行有偿分割或组合出让。资源产权市场可以分为两个两级市场，即所有权市场和开发权（使用权市场）市场。其中，自然资源所有权市场由两级构成，第一级是自然资源的所有权出让市场。在这种市场上，国有资源管理部门可以采用全部出售、部分或按比例出售以及折成股份出售等方式，出售自然资源所有权。第二级市场是自然资源所有权的交易市场，在该市场上，自然资源所有者（包括从一级市场取得所有者者）交易资源产权。该市场对于资源富集的欠发达地区意义重大，他们可以将静态的自然资源转化为资本，提高资源的货币化程度，解决资源富集，但资本稀缺，以及由此导致的经济发展缓慢的矛盾。二是自然资源的使用权或开发权市场。亦由两级构成。一级是出让市场，在该市场上自然资源所有者采取出让、出租资源的使用权或开发权的方式，以收取地租或出让费的方式，实现资源使用权或开发权的货币化。二级市场是使用权交易市场。在该市场上，取得使用权的企业再把使用权转给别的企业，在这里，只是两个使用者之间的关系，而前者则是所有者与使用者之间的关系。

### **5. 构建以产权为基础的资源共享机制**

我国自然资源的市场配置效率之所以较低，其原因就是在于自然资源的收益并未体现其产权特征。要突破资源产权市场低效的瓶颈，就必须建立既能体现资源产权特征，又可以实

现利益共享的资源共享机制。所谓资源共享机制，是指按照资源所有权的特征，以产权为纽带，由资源四方利益主体即中央政府、地方政府、资源开发企业以及资源所在地居民，通过组建规范的股份制开发公司，共同参与资源开发，合理分配资源开发利益。根据资源产权的特征以及资源开发的特殊性，资源共享机制应是一个圈层结构，由核心层和外围圈两部分组成<sup>[1]</sup>。资源共享的核心层包括资源产权分解制度、开发企业运行共享制度和资源开发收益分享制度。其中，资源产权可以按照国有产权、地方产权、企业产权和自然人产权分解开来，这样既打破了中央企业垄断资源开发经营权的局面，又顾及了各方的利益，而且明确了各相关利益主体的产权，从制度上保障了地方政府和当地居民均能参与资源的开发与经营。开发企业运行共享制度则是实现资源共享的有效途径，它要求资源开发企业按照资源产权不同主体，同时吸引社会资本参股，成立规范的股份制公司，促进资源开发企业产权的多元化以及公司治理结构的规范化。而资源开发收益分享制度则根据各个利益主体在资源产权中所占的比例，通过资源开发企业的运营，对资源开发所获得的收益进行分享的制度。资源共享机制的外围圈包括资源所在地补偿制度、资源开发收益再投入制度和资源开发企业对接制度。其中，资源所在地补偿制度旨在通过完善税收和自然资源折旧补偿制度，弥补地方政府和当地居民由于资源开发所承担的额外成本。资源开发收益再投入制度要求中央政府和资源开发企业将其所得收益按照一定的比例再投入到资源所在地的经济建设与生态环境建设中，使资源所在地实现社会效益、经济效益和生态环境效益的统一。而资源开发企业对接制度就是在打破中央企业垄断资源开发经营权后，通过建立规范的股份制企业，为资源所在地培育资源开发龙头企业和产业的制度。

### 参考文献：

- [1]孟昌：对自然资源产权制度改革的思考，改革[J]，2003（5）：114~117。
- [2]中华人民共和国宪法[S]：第5条，第5条，第7条，1954。
- [3]肖国兴：论中国自然资源产权制度的历史变迁，郑州大学学报（社会科学版）[J]，1997（6）：19~25。
- [4]宪法修正案[S]：第2条，1982。
- [5]王万山，廖卫东：中国自然资源产权市场应如何“转轨”，改革[J]，2002（6）：26~33。
- [6]代吉林：我国的自然资源产权、政府行为与制度演进，当代财经[J]，2004（7）：19~23。
- [7]孟庆瑜：我国自然资源产权制度的改革与创新——一种可持续发展的检视与反思，中国人口、资源与环境[J]，2003（1）：54~58。
- [8]吴巧生，成金华，余瑞祥：我国资源产权制度改革的设想，经济研究参考[J]，2002（71）：30。
- [9]廖卫东：我国自然资源产权制度安排的缺陷与优化，理论月刊[J]，2003（2）：59~60。
- [10]王凤春：美国联邦政府自然资源管理与市场手段应用，中国人口资源与环境[J]，1999：9(2)：95~98。