

试论海岸带资源资产的产权 界定和产权管理

李德潮

(国家海洋局海洋发展战略研究所)

摘要 本文对海岸带资源的产权界定和产权管理进行了初步的讨论。在马克思产权思想指导下,借鉴西方现代产权理论,界定我国公有制前提下的产权概念。理顺产权关系,建立新型资源管理体制,是海岸带资源管理立法、改革的一个新思路。

关键词 海岸带资源 资源性资产 产权界定 产权管理

作为社会生产要素之一的自然资源,是一种重要的资产,即资源性资产。海岸带资源是国家资源性资产的重要组成部分。对海岸带资源进行产权界定、实施产权管理,是为适应社会主义市场经济体制的需要而对传统管理方法的改革。本文谨以对海岸带资源资产化管理的初步研究,就此问题作一点粗浅的讨论。

1 资源性资产产权概念的产生与发展

1.1 产权概念的产生

马克思关于产权的理论博大精深。他说:“在每个历史时代中所有权以各种不同的方式,在完全不同的社会关系下面发展着。”(《哲学的贫困》,1847年)。马克思认为,产权关系中最基本的是占有关系。占有关系必须从人在生产过程各个环节中的利益上来考查。明确的产权概念还是因资源的稀缺而产生的。原始社会初期,各种自然资源相对丰富,产权概念就比较淡薄。即便在那时,对于因特别好吃而相对稀缺的某种野果,产权关系中最基本的占有关系也已经出现了。

1.2 产权概念的发展

随着经济社会的发展,由于资源的普遍稀缺和劳动的分工,就产生了人们围绕对资源利用而引起的受益和受损的各种权利,即产权权利。

马克思在研究19世纪中期欧洲出现的股份制企业时,科学地论述了所有权和经营

权的分离。在股份制企业中,不仅所有权与经营权发生了分离,而且分离出了公司法人财产权。这样,产权就从所有权中独立出来了。

在同一所有制,如我国的公有制条件下,公司法人财产权就是一种产权。它可以包括使用权、经营权、监管权、处置权、收益权等。因此,产权是以所有制为前提条件下的一束有关财产行为权利的组合。

马克思在其地租理论中科学地分析了地主(土地所有者)、农场主(土地经营者)和农业工人(生产劳动者)三者之间的关系。农业收成,地主取得地租、农场主取得利润、工人取得工资。马克思对于这种资本主义农业经营制度的分析,为我们界定自然资源产权概念和产权关系提供了实例。

1.3 理顺产权关系,改革资源管理体制

计划经济时期,生产要素的配置和产品分配主要靠国家计划。当时的国民经济计划(五年计划)就是“生产和分配计划”。企业没有产权概念,只关心产品的生产,不关心资本的运营。国家统收统支,企业不盈亏责任。国民经济内部只有管理关系,没有产权关系。这种经济体制,在历史上曾经起过一定作用,但同时也伴生着严重的弊端。由于产权关系不清、政企不分,各种资产不能按照市场机制运营,造成决策缓慢、效益低下、资源浪费、普遍亏损而又无人对此负责的状况。

中共中央十四届三中全会关于“建立社会主义市场经济体制的决定,”要求明确产权

观念,理顺产权关系,建立与市场经济相适应的资产管理办法.在马克思产权思想指导下,借鉴西方现代产权理论,界定公有制前提下的产权关系,为发展社会主义市场经济服务,是完全必要的。产权不但可以从所有权中独立出来,产权内部的各项权利也是可以分离和重组的。从纵向来说,应当界定国家、企业和职工个人之间的权、责、利关系;从横向来讲,就是要界定企业、公司法人等等之间的权责利关系和权利转移的规则,建立起以产权为约束机制的产权经营体制和产权管理体制。

2 资源管理体制改革及强化产权管理的实现形式

2.1 资源管理面临的新形势

我国是生产资料公有制的社会主义国家。宪法规定公有制采取全民所有和集体所有两种形式。一切自然资源除法律规定属于集体所有者外,都属于国家所有,这是很明确的,没有疑义的。前已述及,在计划经济体制下,行政管理权、生产经营权代替了所有权,事实上造成了所有权的虚置。在中央各部门,国有资源的所有者、管理者、使用者常常是同一个单位或部门。中央与地方之间,产权关系也存在界限不清、责任不明的问题。全民与集体所有权虽然是宪法明文规定的公有制的两种形式,但在产权关系上也常常彼此不分,集体任意占有、开发利用国有资源的情况相当普遍。

改革开放以来,特别是实行市场经济以来,由于法规制度没有跟上,更出现了中央、地方、集体、个人、单位一起上,谁都可以成为资源占用者、经营者,而谁都可以不承担任何责任的混乱局面。在我国,私人对于土地、滩涂、海域、矿产等自然资源是没有所有权的。但是,私人事实上占有国家或集体资源的情况也是存在的。因此,市场经济发展的形势,要求我们尽快理顺产权关系,建立起科学的资源产权管理机制。

为强化资源资产管理,国务院1988年设立了国家国有资产管理局。1988年以来,国家陆续出台了一些资产管理法规,并正在起草《国有资产法》。国有资产包括固定资产、流动资产和资源性资产。资源性资产中也包括海洋、海岸带资源,这对于改革海岸带资源管理机制,制定海岸带管理立法是很有利的。

2.2 强化产权管理的实现形式

资源管理体制改革的目标是保障所有权,落实经营权,并通过强化产权管理,实现稀缺资源的优化配置,建立起合理、高效、节约的资源经营机制,保证国民经济持续、稳定、高速、协调的发展,其实现的主要形式是:

(1)政企分开,政府部门不直接干预企业的经营活动,也不直接进行资源开发利用的经营,企业法人作为市场竞争的主体,自主经营、自主决策、自负盈亏、自我发展。这是管理权与经营权的分离。此外,还要实现行政管理职能与国有资产所有者职能的适度分离。

(2)所有权与经营权的分离。前已述及,产权是一束资产行为权利的组合。两权分离就要对各种行为权利进行界定。所有权可以分离为法律上的所有权和经济上的所有权。对于资源资产而言,可以称为国家的终极所有权与企业法人财产权。企业法人财产权作为一种产权,可以包括占有权、使用权、收益权和处分权。在股份制条件下,经济所有权中又可以分离出经营权。产权的分散化和多元化,有利于产权的流通和重组,不仅适应了社会主义市场经济的要求,而且可以从制度上保证各种产权主体之间权责利关系的明确,各种资源管理职能部门之间职能的清楚。

(3)有偿使用。资源性资产的所有权必须在经济上得以实现。按照马克思主义的观点,所有权在经济上不能得到实现,就是对所有权的废除。资源所有权在经济上实现的形式就是“有偿使用”。因此,必须从根本上改变传统资源管理机制,变无偿占有、无偿使用、无偿(低价)转让为有偿占有、有偿使用、有价交换。自然资源所有权在经济上实现的具体形

式就是地租以及由地租分解或派生出的其他具体形式,如使用金、补偿费、租金、转让金、资源税等等。在实行有偿使用的基础上,进一步发展资源产权市场。

在社会主义公有制和社会主义市场经济条件下的这些有关产权关系的理论和原则,对于海岸带资源管理制度的改革也是完全适用的,必须遵循的。

3 海岸带资源管理及立法的新思路

3.1 海岸带资源资产化管理

如前所述,国家最近又提出对自然资源实行产业化管理的改革方案。改革的目的是力求通过实行资源资产化管理,使国家资源产业由事业型运作机制转变为经营型运作机制,使资源性资产开发利用合理、高效、节约,成为壮大中央与地方财政的杠杆,为子孙后代创造持续发展的良好条件。

资源资产化管理为海岸带资源管理、立法提供了新思路。这种思路,早在80年代末,海南省海洋局沿海各县针对沿岸及海域开发热潮,先后制定并实施的《海域使用管理办法》中,已经得到体现。1993年5月31日,经国务院批准,国家海洋局与财政部共同制定的《国家海域使用管理暂行规定》正式颁布施行,进一步落实了这一思路。其核心问题是强化产权管理,实行有偿使用,加快制定并实施海岸带资源产业化管理制度,事实已经证明,这是与我国当前形势相符合的一条正确的路子。

3.2 产权登记和价值评估

为实现资源资产化管理,首先应当转变观念。我们必须树立资源性资产产权观念,探索资源性资产产权界定理论、产权登记办法和价值评估办法。通过产权登记,建立资源实物量帐户及其相应的统计、分析和报告制度。为实施有偿使用制度并培育资源市场,必须开展资源资产价值评估、建立资源性资产基准价格与标准价格体系。我们还必须研究制定资源产权出让、转让和产权交易的管理法

规,培育资源市场,规范资源市场行为。

1992年初,国家海洋局会同国家国有资产管理局对海岸带资源性资产产业化管理开展了调研,并于1994年共同在河北省沧州市进行了海岸带资源性资产产权登记试点。其目标便是建立海岸带资源产业化管理制度。在资源产业化理论和社会主义市场经济产权理论指导下,已经进行和正在做的工作包括:①为适应产权登记的需要,对海岸带资源按用途进行种类定性;②按占用或经营海岸带资源的单位进行资源实物量的登记和统计(建立实物帐户);③逐户对产权进行确认和界定;④逐户对资源按地租理论进行价值评估(建立价值帐户);⑤建立海岸带资源基准价格与标准价格体系;⑥实施有偿使用制度;⑦制定产权登记、出让、转让、交易法规,强化产权管理(立法管理);⑧海岸带资源核算纳入国民经济核算。

3.3 资源管理体制

十四届三中全会决定要求加强各级专司国家资产管理的机构,对国有资产实行国家统一所有,政府分级监管,企业自主经营的体制。有关方面在资源性资产管理工作的体制与运作上的构想指出,作为国家国有资产管理局,必须与存在于政府其他部门中的有关资源管理部门,共同构建资源资产管理体制。国家资产管理部门必须按照自然资源具有的多途、多态、复相关等特点,构建确保自然资源整体上保值、增值、永续利用的总目标所必须的结构关系。同时,会同各资源主管部门,制定确保上述目标实现的政策和法规,并进行科学的产权界定,实施产权管理。在这一构想指导下,海洋、海岸带资源主管部门,可由国家资源资产综合管理部门授权,作为国家海洋、海岸带资源所有者的法人代表,对国家海洋、海岸带资源实施管理。在产权管理方面,主要是掌管海洋、海岸带资源的一级市场管理,执行海洋、海岸带资源使用权的有偿、有限期的出让制度。