

### 一、我国海洋环境资源管理中的产权制度现状

海洋环境资源的利用容易产生外部性。所谓外部性,就是一个人或企业的行为影响了其他人或企业的福利,但没有激励机制使产生影响的人或企业在决策时考虑这种对别人的影

但实际情况是,海洋环境资源的所有权却是虚化模糊的,表现在其所有权和使用权的泛化和管理的淡化上,即社会的每个团体和个人都可以是拥有者、使用者,每个使用者都可以根据自己的利益来利用环境。在产权不具有排他性的情

体制下,我国在许多问题的理解和管理上都存在着误区。一方面,在海洋环境资源的属性上,仅认识到海洋环境资源的自然属性——使用价值,而未认识到海洋环境的社会属性——价值。大量自然环境资源(包括海洋环境资源)不被视为

# 探索适合中国国情的 海洋环境资源资产的 产权安排及行使

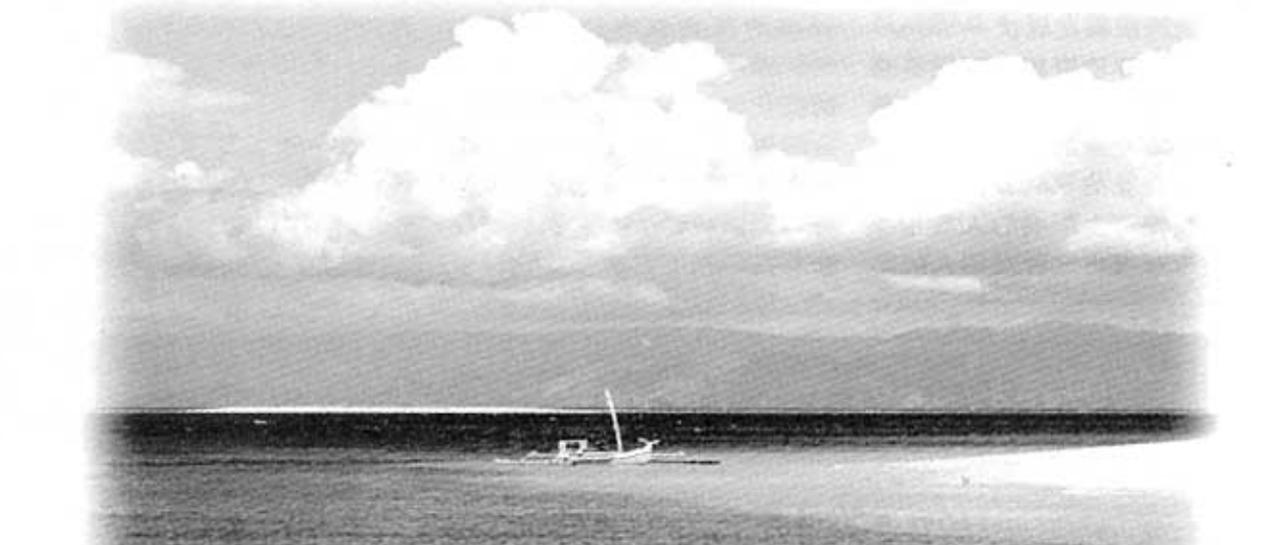
李莲华 戴桂林

响。海洋环境资源的外部性产生的根本原因是海洋环境资源的产权界定不清晰或界定不恰当,从而使海洋环境资源具有公共资源的性质。因为产权是一套激励和约束机制,它决定着个人能拥有什么或不能拥有什么,可以做什么或不可以做什么。当产权没有被明确界定或界定不当时,个人就无法形成与他人交易时的合理预期。即现实产权越是接近于完整产权,人们生产能力的成果归自己所有的预期就越稳定,人们就会寻找更有力的方式来使资源得到更有效的利用,资源的配置效率也越高。

况下,对海洋环境资源的开发、利用、治理和保护的权责关系就无法确定。当面临负外部性时,虽然从理论上讲,每个共同所有者都可以凭自己所拥有的那部分权利向外部性的引发者索取相应的补偿,但要在全体所有者中准确判断每个人的权利“份额”以及所蒙受损失的大小,其交易成本之高是无法想像的,因而实际上无法将这种负的外部性内在化,这是各国在海洋环境管理中所面临的一个共性问题。

然而在我国,这种海洋环境资源所有权虚化模糊的问题更为突出。在传统的计划经济

商品,自然也就不具有价值。另一方面,我国经济管理中的行政管理职能、宏观经营管理职能和所有者管理职能三种权力结合在一起。国家通过各级政府,以行政管理代替经营管理和所有权管理,以计划的形式来指挥、调度企业的一切经济活动。在这种体制下,资源是被无偿占有和使用的。因此,长期以来,海洋环境资源无价,浪费严重。实际开发利用中的“谁发现,谁开发,谁所有,谁受益”使我国宪法规定的海洋环境资源属于国家变成了一纸空文,国有资产损失严重。也就是说,在20世纪90年代初以前的旧体



制下,我国的海洋环境资源从本质上说是无偿使用的公共资源。虽然在1993年以后对海洋环境资源的产权有了一定程度上的界定,但仍存在产权设置重叠部分过多和委托-代理链条过长两个方面问题。产权设置重叠是指同一资源实体的一些产权同时委托给不同的平级部门,而这些产权的权限范围却相当地重叠;委托-代理链条过长是指多级委托,由于代理人具有机会主义的动机,在信息不对称并且在委托人实施监督成本非常高的情况下,代理人会发生“败德行为”,使海洋环境资源得不到最优利用,而一旦发生海洋环境资源管理不善的事件,委托人却无法找到直接的责任人,使海洋环境的污染呈长期化趋势。

## 二、选择适合海洋环境资源管理的产权制度

选择产权制度有三个主要依据:

第一,根据产权主体行使产权的积极性来选择产权制

度。从这个意义上讲,选择私有产权似乎是最有效的(因为公有产权主体不具备“经济人”人格),即把海洋环境资源的所有权一次性地转让给私人所有者,让他们发挥充分的积极性来安排、约束海洋环境资源的开发和利用或转让其所有权,以实现海洋环境资源的最有效配置。然而仔细分析后不难发现私有产权主体并不符合这个条件,因为他们并没有可持续地进行海洋环境资源管理的积极性。相反,他们的行为常以短期为特点。所以,海洋环境资源的初始产权必须是公有的。

第二,根据产权主体的行为能力来选择产权制度。当产权主体拥有的权利超过了自己行使权利的行为能力时,这种权利是不能有效行使的,这种产权制度也必然是效率低下的。(从历史上看,随着客观经济条件的变化,当所有者行使权利的行为能力与现行产权制度产生不适应时,就要选择新的产权制度。)因此,纵然海洋

环境资源的私有产权主体为了子孙后代的福利进行可持续经营的动机,他们也不具有掌握海洋环境功能中大量信息和错综复杂关系的能力。关于海洋功能的定义,联合国《21世纪议程》认为:海洋是全球生命支持系统的一个基本组成部分,也是有助于实现可持续发展的重要财富。我们认为,海洋环境资源有四大功能:(1)物质和能量来源功能。海洋作为人类生命的支持系统,不但为人类提供了大量的物质生活资料,还为人类提供了大量的能量,如潮汐能、温差能等。(2)舒适功能。主要涉及海洋第三产业,港口、交通、旅游、娱乐等均属于这一功能的具体表现。(3)处理功能。不仅包括纳污自净功能(海洋作为人类生产和生活的主要纳污地,吸收和消化了大量的生产和生活废弃物及污水),还包括通过能量的处置与交换调节大气环境的功能,海洋性气候及大陆性气候的区别即为该功能的典型体现。(4)信

息文化功能。海洋是人类生命的起源和摇篮，它具有和地球同样的年龄，数十亿年的发展历程使海洋积聚了大量的信息沉淀，海床蕴藏的远古化石、海洋生态链中的各种低级生物尤其是远古生物等均记载着人类和生物进化的许多信息。这些信息固化在海洋内容物内，具有较高的文化价值和浓厚的文化底蕴。此外，海洋信息还包括其他与人类行为相关的信息，如海潮、海浪信息等。如此庞大的信息系统显然是无法被私有产权主体所掌握的，他们也就不具备有效行使产权的行为能力，因此初始产权的选择再一次倾向于公有产权一方。

第三，选择交易费用最低的产权制度。这一选择标准使公有产权的弊端充分暴露。如果国家政府部门代表共同所有者行使所有权，即采用“国有”产权形式（绝大多数国家采用的形式），其交易费用是相当高的，包括高昂的信息成本、谈判成本、拟定和实施契约的成本、界定和控制产权的成本、监督管理的成本及结构变化的成本，使得其交易费用会大大高于私有产权制度中的交易费用。

综合以上分析，我们看到虽然以公有产权为初始产权有交易费用高的弊端，我们仍会为全人类的可持续发展在效率上付出一定程度的代价。另外，不少海洋资源开发利用项目有研发费用高、投资大、风险高、回收慢等特点，只有公共产权才能介入。所以，在海洋环境资源管理中，以公有产权为初始

产权是惟一合理的选择。既然已明确了产权制度的基本方向，下面的工作就是坚定不移地在这一大方向的指导下，制定出具体的海洋环境资源产权安排及其行使方案和相关配套办法，如产权纠纷处理办法、产权转让管理办法等。

### 三、设计适合我国国情的海洋环境资源产权安排方案

#### 1. 设计产权安排方案

在我国，一方面宪法规定，我国内水、领海、大陆架、专属经济区即传统管辖领域，按法律规定属国家管辖的海域之内的资源均属国家全民所有。另一方面，对海洋资源的开发利用有多种力量、多种成分，既有国家的开发，又有集体和个人的开发，而且随着海洋经济的搞活与发展，海洋经济中集体和个人的比例会有所增长；中外合资或国外独资开发利用我国的海域资源或空间，也会不断增长。在这种情况下，如何使海洋资源国家所有者的权益得到体现和实现是问题的关键。笔者认为，在逐渐弱化行政管理的前提下，国家的所有者管理职能和宏观经营管理职能必须分开。国务院下设的国有资产管理局代表国家行使所有者权利，享有初始的完整产权。这项海洋环境资源产权有其独特性，它不像其他财产权利那样是“一束权利”，而是“几束权利”，因为它可以分解成相对独立的打捞权、采矿权、采油权等几项“子产权”，每一项“子产权”又可以分解为狭义的所有权、使用权、占有权、处置权、收益权、转让权等“一束权利”。为

了方便管理，国有资产管理局可以授权有些地方的国有资产管理委员会（办公室）代位行使其完整的产权，但不必把这“几束权利”按“束”分开分别授权给不同部门。然而，宏观经营管理体系却要采用综合管理和专门管理相结合的思路。国务院下设的国家海洋局对海洋资源的开发利用进行宏观综合管理，渔业部门、地矿部门、石油部门等具体部门对各自管理权限内的海洋资源的开发利用进行专门管理。

我们知道，明晰的产权必然是权能与利益相对称，利益与责任相对称。所以，接下来的关键问题是如何使各部门承担起海洋环境资源的保值增值责任。保“值”、增“值”是指海洋环境资源的“价值”，然而价值是要被衡量的，这必然要求价值的客体具有可计量性、资产性。所以，海洋环境资源的产权要明确地以海洋环境资源的资产化为前提。关于海洋环境资源资产化管理的基础工作，一是建立海洋环境资源资产的实物账户。经过普查建立的全海区或分海区的资源资产实物账户是资产管理必需的基础资料。二是建立海洋环境资源资产的价值账户。海洋资源的价值或价格（ $P$ ）包括两部分，即自然资源本身的价值（ $P_1$ ）和社会对自然资源进行的人、财、物投入的价值（ $P_2$ ），即  $P = P_1 + P_2$ 。当前的任务，一是要发展、完善海洋环境资源资产价值理论，并在此基础上形成海洋环境资源资产的价格体系。国家可根据某种海洋资源的稀缺程

度、需求状况、开发利用的深度等条件对其价格进行宏观调控。二是要建立海洋环境资源资产的价值账户,为海洋环境资源资产管理及实行有偿开发利用创造条件。三是要编制海洋环境资源资产负债表。国家(所有权人格化的代表)与开发利用海洋环境资源的企业和单位应分别作为资产方和负债方出现在资产负债表中。四是要做好海洋环境资源资产立法。现已实施的行政管理规章《国家海域使用管理暂行规定》,对调整海洋环境资源资产中的各种关系,虽然有一定的实用性与效力,但其调整对象、针对性、确切性与客观需要仍有一定距离。需要在与《国家海域使用管理暂行规定》相衔接的原则下,制定以理顺海洋环境资源资产管理关系为宗旨的专门法律规范,运用立法手段对海洋环境资源资产范围做出界定,明确产权的性质、归属和产权代表,防止国有资产的丧失和流失,防止资源资产的浪费和破坏。

## 2. 关于产权安排及行使的几点说明

第一,尽管海洋环境资源产权是“几束产权”,但没有必要把它们分别授权给几个专门所有者,这不仅出于尽量减少委托-代理关系层次的考虑,还出于资产运营的需要。由于海洋环境资源的各要素之间相互关联,国土资源部(或国土资源委员会)应进行整体资产运营,通过对有吸引力的项目进行投资及有效的资产组合对全部资产负起保值增值的责任,

所以在国家行使所有者职能时,不宜将海洋环境资源的完整初始产权中的“子产权”分别授予不同部门。然而,专业化的管理则会提高政府干预以及管制的效率,所以宏观经营管理职能的行使可以采用综合管理与专门管理相结合的办法。同时,所有者管理职能部门及宏观经营管理职能部门内部也要进行产权改革,做到产权明晰。

第二,所有者管理职能部门(国土资源部、地方的国土资源委员会、地方的国土资源办公室)及宏观经营管理职能部门(国家海洋局、渔业部门、地矿部门、石油部门)是相互监督、相互制约的关系。如果“所有者”对环境的开发利用超出了环境管理允许的范围,宏观经营管理职能部门可以进行干预或管制;如果宏观经营管理职能部门滥用职权,“所有者”当然也可以提出异议。

第三,对已出让的使用权的赎回。若经可靠论证,某一已出让“子产权”的使用权的行使有悖于可持续发展的宏观管理目标。比如有一片海域被发现具有远古生物化石,具有较高的信息文化价值,管理当局认为有必要停止该海域的石油开采活动,但是采油权这项“子产权”的使用权已被出让。在这种情况下,管理当局可要求“所有者”赎回该使用权,并对“所有者”由于赎回价格和出让价格的差额造成的损失进行适当补贴,前提是使用权出让合同要声明保留特殊情况下的赎回权。如果日后该片海域的“科学

研究权”的使用权能以更高价格出让,则实现了该片海域海洋环境资源资产的增值。由此也可以再一次看出,“所有者”的职能在于运营一定区域内的海洋环境资源的全部资产,通过合理的研发费用投入发掘海洋环境资源新价值、利用资产间的横向联系建立关联或运用市场机制选择“最佳投资”组合等方法使原有资产不断增值。

第四,有意识地培育环境保护志愿者组织。通过将更多的使用权出让给这类组织来实现海洋经济的可持续性发展。

第五,获得海洋环境资源某一“子产权”的使用权并不意味着可以任意使用该资产。它要受到来自两方面的约束:首先是来自出让合同本身的约束,即“所有者”为了避免“使用者”的短期行为对其进行的若干限制。其次是来自宏观经营职能部门的约束,主要是指各种管制和干预,如必须购买“排污权许可证”、按规定转让“排污权”配额、强行规定不能超出一定污染限额等。

## 参考文献

- [1] 鹿守本. 海洋管理通论. 北京:海洋出版社,1997,120~435.
- [2] 厉以宁,张铮. 环境经济学. 北京:中国计划出版社,1995,160~175.

(作者单位 中国海洋大学经贸系)