

海洋资源资产化管理与海洋资源可持续开发利用*

CAPITALIZED MANAGEMENT OF MARINE RESOURCE AND ITS SUSTAINABLE EXPLOITATION AND UTILIZATION

邓效慧 戴桂林 权锡鉴

(青岛海洋大学经贸学院经济贸易系 266071)

对资源的研究历来主要有两个核心问题:一是从动态过程考虑如何保证资源的最佳利用;二是资源的所有权如何影响它的利用。本文就这两个问题进行探讨。

1 从动态过程考虑海洋资源的可持续开发利用

海洋资源可理解为:在海洋内外营力作用下形成并分布在海洋地理区域内的,在现在和可预见的将来,可供人类开发利用,并产生经济价值,以提高人类当前和将来福利的物质、能量和空间^[1]。按海洋资源是否可再生,可将其分为不可再生资源、可再生资源和无限资源。就一定的物质存在形式研究,地球上的一切资源,都不可能是无限的,都应有客观数量界限。但是,对于人类有限量开发消耗而言,地球上某些资源,如海水,海水中的化学元素、波浪、风力、潮汐能、热能等,并不因为一定时期的开发而减少,或者只要在自然地理环境不发生明显变迁时,这些资源就不会因利用而发生变化。因此,这类海洋资源可以看作不可耗尽的无限资源。笔者认为,海洋资源的可持续开发利用主要是针对前两类资源——海洋不可再生资源 and 海洋可再生资源。因为实现了这两类资源的可持续开发利用,就必然会维持良好的自然地理环境,为无限资源的“取之不尽,用之不竭”提供保证(为方便起见,本文的海洋资源都指前两类资源)。

我们可以将海洋资源设想为一个水池:海洋不可再生资源的开发利用可设想为一个初始量给定的,只能流出不能流入的水池。海洋可再生资源的开发利用可设想为一个既有流入,又有流出的水池。流出的水相当于开发利用的资源。这就产生了在每个时点怎样放水才能使总的利益最大化。即怎样合理地把给定的“水池存量”分配到各代。笔者认为:从定性上讲,针对可再生资源而言,将资源开发的强度严格控制在资源的许可范围内,防止开发利用过度而造成资源再生产的非良性循环,保持资源对象能够为人类永续利用。针对不可再生资源而言,在既基本满足今天发展的消

费的同时,又能通过开源节流、资源替代和有偿使用等方法,尽量延长其使用时间,为子孙后代,为未来人类的继续发展保留尽可能多的资源量。从而使海洋资源不仅满足当代人的需求,同时在代际分配上实现公平共享,保证后代人也有条件和机会利用海洋资源。

2 重新界定海洋资源价值观,实施海洋资源资产化管理

在传统的计划经济体制下,我国在许多问题的理解和管理上存在着误区。一方面,在海洋资源的属性上,仅认识到海洋资源的自然属性——使用价值,但是没有认识到海洋资源的社会属性——价值。大量自然资源(包括海洋资源)不被视为商品,自然也就不具有价值。另一方面,我国经济管理行政管理职能、经营管理职能和所有者管理职能3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资源属于国家变成了一纸空文,国有资产损失严重^[2]。资源的无偿使用,导致“资源无价、原料低价、产品高价”的不合理现象,造成经济评价失真。而且,由于资源宏观管理不足,微观经营者不承担资源保值、增值责任,短期行为严重,造成海洋资源浪费和破坏严重,制约海洋资源可持续开发利用。因此,必须重新界定海洋资源价值观:海洋不仅具有自然属性,而且具有社会属性,它应该具有价值,是一种资性、可计量性。自然资源无论是自然的还是经过人类劳动投入的,只要可供人利用、能带来收益,经济法上就认定是资产的一种,即“资源性资产”。它可以具有经营性或非经营性,并在一定经济技术条件下相互转

* 国家自然科学基金资助项目 79870070 号。

收稿日期:2000-07-10;修回日期:2000-11-15

化。根据这种定义,海洋资源,作为自然资源的一类,自然也应该是一种资产,即“海洋资源资产”。对海洋资源实行资产化管理,就是把海洋资源这种特殊资产,从其开发利用到生产、再生产,按照自然规模和经济规律,进行投入产出管理。包括对自然资源实行有偿使用制度和核算制度;将收益用于资源补偿和再生产;对凝结了人类劳动的资源,将其生产和再生产由事业型转变为经营型;最后形成以资源养资源的良性循环,提高资源利用的经济效益、社会效益和生态效益。

3 实施海洋资源资产化管理的目标、核心、措施的初步设想

3.1 实施海洋资源资产化管理的目标

对海洋资源进行资产化管理,是一种管理手段。从总体上,海洋资源资产化管理的目标主要由4部分组成:一是实现国有资源的所有权和经营权相分离,实行“分利不分权”的分类分级管理模式,确保国家应得的利益不流到其他主体。二是实现资源价格补偿,将自然资源纳入国民经济核算体系,使资源消费成为商品成本的一部分,使资源价值或价格在经济评价中得到实现和补偿。三是实现资源产权流转,使自然资源参与到商品交换过程中。在国家宏观调控的前提下,发挥市场机制配置资源的基础作用,使资源的使用权流向综合效益更高的部门和地区。四是实现资源再生产良性循环。针对可再生资源,通过资产化管理,消除资源利用的短期行为,将资源利用的强度控制在资源再生能力的阈值之内,并将资源经营所得的部分收益,用于资源的恢复、增值、保护,形成以资源养资源的良性循环,达到经济改善和生态效益的统一,实现持续永久利用。针对不可再生资源,主要指通过价值思考,积累资金,用于发现和开发替代新资源、新品种。

3.2 实施海洋资源资产化管理的核心

海洋资源资产化管理的核心就是资源产权问题。产权的排他性构成了滥用稀缺资源的屏障,排除一切人为的任意滥用,防止在利用稀缺资源上的搭便车。产权可以统一于一个产权主体,同时也可以在一定条件下进行分解,授予不同的产权主体。习惯上,产权被分为两类——所有权和经营权。

我国海洋资源管理的主要弊端是权属不清,所有权、行政权、经营权混淆;各种产权关系缺乏明确的界限,以行政权、经营权管理代替所有权管理,产权虚置或弱化,各种利益主体之间的经济关系缺乏协调造成权益纠纷迭起。所以将海洋资源的产权各部分实行科学的分离,从而在各个层面上实现责、权、利挂钩。

3.3 实施海洋资源资产化管理的措施

3.3.1 海洋资源资产产权管理 上文已经阐述海洋资源产权管理是实施海洋资源资产化管理的核心,因此,必须采用相应的措施实施海洋资源资产产权管理。西方发达国家都有比较明确的海洋资源资产产权管理:例如在英国,凡开发12 n mile 外大陆架石油、天然气资源,均须向能源部申请审批。在美国,按不同的海洋资源对象和离岸3 n mile 内外,分别由联邦政府和沿海州政府有关部门行使。

在我国,一方面,我国宪法规定,我国内水、临海、大陆架、专属经济区及传统管辖海域,按法律规定都属于国家管辖的海域,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,也有集体和个人的开发,而且随着海洋经济的搞活与迅速发展,海洋经济中集体和个人的比例会逐步增长;中外合资或国外独资开发利用我国的海域资源或空间,也将会不断的增长。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:国家资产管理局可以代表国家行使海洋资源资产所有者权利,享有所有权和收益权;国家海洋管理局受国家资产管理局委托,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、石油行政管理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。

3.3.2 海洋资源资产有偿使用管理 如果海洋资源被无偿使用,那么海洋资源资产所有权管理将变得没有任何意义。在国外,海洋资源有偿使用是普遍实行的。例如在英国,大陆架油气的开发,由政府能源部征收地权以及产值税、法人税、特别石油收入税等。在美国,联邦和州政府对占用海域的资源开发,都要征收不同形式和数量的租用费。这些税金、收费都有明确的法定收费标准。我国海洋资源有偿使用开始较迟。在90年代初之前,海洋资源基本上是无偿使用的。直到1993年,我国海洋局和财政部根据国务院的指示,组织制定并颁布了《国家海域使用管理暂行规定》,才使海洋资源有偿使用问题得到部分解决。《暂行规定》的宗旨在于加强我国海域的综合管理,保证海域的合理利用和持续开发。通过海域空间与资源使用的审批制度和有偿使用制度,提高海域利用的社会、经济和生态环境的整体效益。

3.3.3 加强海洋资源资产管理的基础工作 一是建立海洋资源资产的实物账户。经过普查建立全海区域分海区的资源资产实物账户是资产管理必须的基础资料。二是建立海洋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,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,一要发展、



完善海洋资源资产价值理论,并在此基础上形成海洋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定价进行宏观调控。二要建立海洋资源资产的价值账户,为海洋资源资产管理和实行有偿开发利用创造必要前提条件。三是编制海洋资源资产负债表。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。四是做好海洋资源资产立法。现已实施的行政管理规章《国家海域使用管理暂行规定》,对调整海洋资源资产管理中的各种关系,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《暂行规定》相衔接的原则下,制定以海洋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

止资源资产的破坏和浪费。关于海洋资源资产化管理,还有许多具体的问题需要解决,例如,如何制定出一整套海洋资源资产的指标体系,如何建立起海洋资源资产的基准价格体系,如何建立起海洋资源资产实物账户和价值账户,如何制定出一套海洋资源资产产权界定和处理产权纠纷的办法,如何制定出一套海洋资源资产产权转让管理办法,如何制定出一套海洋资源资产收益管理办法等,这些都是要尽快解决的问题,从而较快地实现海洋资源的可持续开发利用,进而最终实现人类社会的可持续发展。

主要参考文献

- 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 (本文编辑:刘珊珊)