

论资源性国有资产的产权管理

○ 侯专政

随着人口膨胀和经济发展速度的加快,我国自然资源承受的压力,面临着严峻的挑战。自然资源日益紧缺,承受能力愈来愈脆弱,与我们长期忽略资源性国有资产的产权管理有着十分密切的关系。产权管理是资源性资产管理的核心,也是其他管理工作的基础。因此,我们应通过有效的产权管理来克服资源配置过程中的“外部性”,降低交易成本,实现资源的最优配置,从制度上保证合理、高效地使用资源。

一、产权的概念及对资源配置的作用。

1. 产权的概念。产权是现代产权学派、交易成本学说和新制度学派中的一个极为重要概念。直观地看,产权表现为人与物的某种归属关系,因而它最基本的涵义就是财产权。作为经济学的一般范畴,人们通常把它视为一种人与人之间的关系,即一种人对物的关系上的人与人之间的关系。尽管给产权下定义的出发点和着力点大不相同,但我们仍可以找到一个为马克思主义经济学和现代西方经济学以及现行的法律和经济学研究基本同意的产权定义:产权不是指人与物之间的关系,而是指由物的存在及关于它们使用所引起的人们相互认可的行为关系。产权安排确定了每个人相应于物时的行为规范,

每个人都必须遵守他与其他人之间的关系,或承担不遵守这种关系的成本。因此,对共同体中通行的产权制度可以描述为,它是一系列用来确定每个人相对于稀缺资源使用时的地位的经济和社会关系。

2. 产权的起源和产权制度对资源配置的作用。在可能导致产权出现的各种因素中,产权经济学家特别强调,由于经济发展和人口增长产生的资源稀缺具有决定性的影响。在远古时期,人类尽可能通过无限制地渔猎和采集活动而维持生存,所以,在那时,排他性的产权是不存在的。但是,随着人口的繁衍,消费量增加,各部落之间为争夺可以自由猎取的动物资源的斗争日益加剧,而自由滥猎的方式使动物资源大大减少。在这种情况下,当固定的农业活动变得对猎畜活动更有吸引力时,人类社会就开始由自由狩猎向在排他性的公有产权基础上组织起来的定居农业过渡。农业共同体这种公有产权的安排虽然阻止了对外人对本部落资源的占用,但又导致了部落内部成员对公共资源的滥用和浪费,即所谓“公共地的悲剧”。为了避免或者减少出现这种资源浪费或损失的现象,使社会成员使用资源的行为公平化、合理化和高效化,就必须作出相应的制度安排,并明确界定产权,使“社会成本”内化为资源使用

者的个人成本,只有这样,才能维护资源性资产的所有者合法权益。

在影响资源配置和经济绩效的诸制度变量中,完整的产权制度是最为重要的。它的作用主要体现在以下三个方面:(1)有利于克服交易的外部性,降低交易成本。所有运用市场调节手段的交易活动都存在交易成本。交易成本是市场价格机制运用对社会资源的浪费。因而,当市场交易费用太高以致不值得时,人们就会借助强有力的产权制度,通过确定和实施一系列的规则,消除合作性谈判的障碍来降低交易成本。这个过程就是所谓“内在化”的过程。这个过程常常伴随着产权的变迁,同时会影响市场制度运作的效率。(2)有利于人们着眼于长远利益使用资源。稳定有效的产权制度,不仅使财产所有者的权益得到保护,而且使当事人在交易活动中形成一个可以把握的较稳定的预期,使经济行为长期化。否则,人们就会因制度不稳或产权界定不明而滥用资源,致使经济行为短期化。(3)有利于刺激资源的有效使用。在产权特别是收益权得到明确的界定的场合,产权主体就会从自身的利益出发有效地利用资源并积极从事财富的积累。不然,当事人便不会积极去有效地利用资源,且由此产生的“搭便车”行为还会使资源受到损害。

二、传统资源性国有资产产权管理存在的弊端与后果

1. 资源产权界定不清, 导致资源性国有资产管理失控, “乱抢滥采”现象愈演愈烈。产权管理的前提是界定产权, 产权管理的实质是所有者与非所有者之间权利义务关系明确化。资源产权界定就是要明确区分资源所有权、经营权、使用权与管辖权等; 明确区分资源行政管理职能和所有权职能; 明确区分全民所有(国有)与集体所有的产权关系。此外, 还应明确界定中央与地方在资源所有权权利方面的关系。我国宪法规定, 所有的资源(部分土地集体所有)都归国家、全民所有。但是, 在实际生活中, 在资源的产权问题, 产权与使用权的关系等有关管理制度的具体细节上仍有许多不明确之处。如资源的所有权与使用权混淆, 并常常表现为所有权与经营权合二为一, 产权关系十分模糊。谁是国有资源的人格代表, 谁代表资源所有者综合管理国有资源, 都没有明确的规定和管理制度。再如对中央与地方、全民与集体所有权界限不明, 导致资源开发利用中矛盾尖锐。对资源的使用者的管理也极不完善, 对使用者缺乏行之有效的约束机制, 导致滥用管理权、争夺使用权, 出现了前所未有的“乱抢滥用”的现象。总之, 在资源产权不明确特别是使用权(开采权)界定不清的情况下, 多元利益主体(如个人、集体、国有企业与地方政府等)下只能产生掠夺, 而不能产生真正有效的竞争, 客观上纵容了对资源破坏性的开发利用, 并且可能由此而引发一系列严重的社会问题。这些年为获取资源开采权(使用权)而出现的多元利益主体之间如地方与地方之争夺, 集体、个人与国家之争夺, 地方与国有企业之争夺就是资源产权关系未理顺、管理权限不清的必然结果, 这种前所未有的“乱抢滥采”现象是对我国本已十分稀缺的资源的极大浪费甚至破坏, 是一种短期狭隘的观念, 这种狭隘的不可持续的效益观

念将对我国社会经济的发展造成严重的隐患, 后果不堪设想。

2. 资源产权转让的市场机制不健全, 资源性国有资产得不到合理高效的配置。这是资源产权不明确, 资源无偿使用制度派生出来的又一个问题。在存在资源产权转让市场的情况下, 资源的使用权是根据提供租金的多少, 以及是否能更有效地使用资源这一经济学上的效率原则来决定的, 在不存在资源产权转让市场的条件下, 使用资源的效率原则是很难“显性化”的。由于现行资源产权关系缺乏灵活的产权转让方式, 导致谁占用资源谁就垄断资源使用权的状况, 影响了资源的优化配置。

这一切都说明, 必须推进资源产权制度的全面改革。也只有明确解决资源的产权关系, 改变资源的无偿使用制度, 才能从根本上建立起抑制资源过度消耗的内在机制。

三、加强资源性国有资产产权管理的对策

1. 搞好资源性国有资产的产权登记工作。资源性国有资产产权登记是资源性国有资产管理的一项基础性工作, 是实施产权管理的前提, 而对资源性国有资产的占有、使用单位进行产权登记, 又成为加强国有资产管理的基本手段。离开了资源性产权登记, 资源性国有资产管理就成了无源之水、无本之木, 这正像企业产权登记是企业国有资产管理的基础一样。要弄清什么是资源性国有资产的产权登记, 必须先弄清什么是企业国有资产的产权登记。依据国务院1996年颁布的《国有企业国有资产产权管理办法》, 可以把企业国有资产的产权登记界定为: 国有资产管理代表国家对国有资产进行登记, 依法确认国家对国有资产的所有权以及企业单位占有、使用国有资产的法律效力。据此, 可将资源性国有资产产权登记定义为: 国有资产管理代表政府对国有资源性资产的产权状况, 依法进行登记, 确认产权归属关系

的行为。一般地说, 资产按其价值运动方式和存在形态可分为五大类: 固定资产、流动资产、资源性资产、无形资产和金融性资产。资源性资产正是基于对土地、矿山、水流、森林、草原、滩涂、山岭等自然资源的使用和收益而形成的权利, 它在所有资产中占有重要而独特的一席之地, 不能把它湮没。做好资源性国有资产产权登记工作, 主要是为了摸清国有资源资产的“家底”, 对于建立适应社会主义市场经济需要的新型资源型资产管理体制具有重要的意义。第一, 通过产权登记, 国家作为所有者的地位在法律上得以确认, 由此获得了国有资产合法权益得到有效保护的法律依据, 有效地防止国有资产的流失。第二, 也保障了占有和使用人的合法权益。资源性国有资产的产权登记, 同时确认了占有和使用人的合法权益, 使占有者也获得了对资源性资产占用权的法律凭证。第三, 有助于促进资源性资产的合理利用, 提高经营效益。过去, 资源无价, 无偿使用, 人们不懂得珍惜, 更谈不上对资源的合理利用, 经营效益很差。通过产权登记, 使资源的价值外在化, 促使人们重视资源性资产的合理开发和利用。第四, 产权登记有利于实施财政部门的管理职能。通过产权登记, 保障国有资产的安全和增值, 把应上缴的税后收益及时足额地集中在所有者手中, 有利于防止资产和收益的流失, 有利于增强国家财政的职能。

2. 严格界定各自然资源产权权的界限, 使各产权主体人格化。要真正塑造出具有人格化的自然资源所有权主体, 对全民所有制的自然资源需要成立有关各种自然资源的公管局(如: 土地管理局、流域管理局等), 让它们作为供应自然资源所有权的人格代表。对集体所有制的自然资源, 让有关集体经济组织(如: 村土地管理处)的负责人作为所有者的法人代表。负责人可以由该集体民众选举产生, 也可由有关行政首长(如村长)兼任。给这些人格化的所有权代表权力, 让它们拥有行使征收

自然资源使用费和监督经营者利用自然资源的行为规范等权力,承担自然资源增值和自然资源使用过程中的环境保护等责任。在此基础上,清晰地界定自然资源所有权主体、经营使用权主体应享有的权力和利益,以及应承担的责任,使它们之间形成法律、经济等方面的内在约束机制。

3. 培育国有资源产权转让市场。社会主义市场经济要求建立资产转让制度和产权交易市场,实现产权商品化,促进产权合理调整和优化,提高资产的使用效率。这一要求对于资源性国有资产也是基本适用的。加强和完善资源性国有资产的产权管理必须构建资源性国有资产的产权转让市场,促使资源性国有资产的开发、出卖、转让进入市场,以便资源性国有资产的国家所有权得到维护,并在经济上得到实现,要让资源性国有资产充分活动和合理开发,必须重视产权市场的培育和完善。只有资源性国有资产进入市场,其价值才能得到确认和实现,也只有通过产权市场才能发挥激励或抑制功能,实现资源的优化配置和走向良性循环。在推进资源性国有资产管理体制改革进程中,培育产权转让市场是极其重要的工作。就当前而言,主要是要做好以下几方面的工作:第一,明确资源性企业的法人主体,能自主决策、自主经营、自负盈亏,1993年国务院颁布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》,其实质就在于将所有权与经营权分离,政企分开,这一要求对于资源性企业同样是适用的;第二,资源性国有资产能够自由转让,排除政府不必要的行政干预;第三,产权交易过程中对自然资源资产评估除了要计量其经济价值外,还要正视资源的环境价值,以免造成国有资产严重流失;第四,产权市场应是公开的、自由竞争的市场;第五,建立经济信息采集分析、引导和监控服务系统,为优化配置资源提供外部条件。当然,这只是一般的原则和要求,对于不同的资源资产,应有所区别。如国有森

· 艺苑 ·

飘扬的红旗 ——致战友

○ 崔 飞

昨天,我们扛着枪,
驻守在祖国的边防。

你 在老山,
我 在雪山。

今天,黄色的军装才脱去,
我们又投入这蓝色的海洋。
不变的,是那面红旗,
永远在心中高高飘扬。

柳芽初露的春天,
我们下村串巷,
宣传、讲解
把税法的种子到处播放。

硕果压枝的秋日,
我们涉河越岗,
开票、收款
将税法的果实满满装上。

启明星还未离去,
我们已奔行在乡间的路上。
为了多收一分税款,

我们总是匆匆忙忙。

返家的途中,
我们常借着朦胧的月光。
为了收缴税款,
时间已被我们遗忘。

偷税者的慌张,
逃不脱我们的眼光,
抗税的歹徒猖狂,
不敌我们的胸膛。

骗税者的巧语花言,
软不了我们的心肠,
逃税者的糖衣炮弹,
撼不动我们的信仰。

不论何时何日,
不论身处何方,
不变的,是那面红旗,
永远在心中高高飘扬。

(作者单位:江苏东台国税安丰分局)

林资源,它是一种特殊的资产,在全球环境保护中具有决定性的、不可替代的作用,所以在产权交易过程中,必须慎之又慎。对国有公益森林资源资产的管理应体现其特殊功能,其转让应该经过严格的审批程序,转让幅度要经过严格的控制。经营性森林资源的资产转让也要遵照国家有关规定办理

转让手续。森林资源资产的转让与单纯的木材交易具有严格的区别,具体到某一片森林时,其环境价值要客观分析,具体对待。单纯的木材交易,也应考虑到对环境的影响,以便兑现生态效益补偿制度。

(作者单位:湖南省税务高等专科学校)