

PROPERTY RIGHT PERSPICUITY:
THE KEY TO ECOLOGICAL RECOVERY IN THREE RIVERS PLAIN

明晰产权： 三江平原生态恢复的关键



有要素禀赋结构条件下,对该生产要素的使用在多大程度上影响了其他人的利益,决定了对该生产要素产权界定的收益。而在当时的技术条件下需要花费多大成本才能使该生产要素实现排它性使用,决定了对该生产要素产权界定的成本。只有稀缺生产要素才会使产权界定的收益增加,从而使人们产生界定产权的需求。对稀缺资源进行合理配置是经济学研究的首要目的,成本核算、价格调节、市场分配都是为了把稀缺资源配置到社会最需要、利润最高的地方去,从而使稀缺资源得到最有效的利用。但是,离开了有效的产权制度,任何稀缺资源都不能得到合理配置。正是资源的稀缺性,才导致了人们建立排它性产权的需求。因此资源稀缺程度的变动是导致对产权结构变动需求的关键环节。

环境资源配置目前面临的困境就在于,由于人口增长经济发展,许多环境资源已经开始变得越来越稀缺,如纯净的水和空气、公海中的鱼类资源等,

三江平原生态与环境的恢复包括多方面的内容,主要是:森林植被的恢复,湿地生态系统的恢复,水生态系统的恢复,而这一切生态系统的恢复又必将推动着农田生态系统的恢复,从而使生态效益与农业经济效益紧密结合。而问题的关键是如何恢复,怎样恢复。

目前对三江平原生态恢复工程的研究多注重研究政府如何加大资金注入或应选择如何的恢复技术,但普遍地忽视了三江平原生态恢复工程实施要达到预期绩效的前提,那就是政府必须要能够在宏观上提供一个产权清晰的制度环境,在微观上提供一个含有约束和激励机制的制度安排,才能使参与者真正从生态恢复工程中受益,才能使参与者合理利用资金、劳动力,主动选择采用高科技的生态恢复技术,才能使生态恢复工程投入少、绩效高。如果没有制度有效、产权明晰为前提,则生态恢复工程的实施有可能浪费大量资金,无法实现预期目标,所以制度创新对三江平原生态恢复工程的实施尤为重要。

明晰产权：提高环境资源配置效率

人类社会经济生活之所以需要产权制度,就在于稀缺资源的存在。某种生产要素的产权是否能够清晰界定或是否需要清晰界定,是由该生产要素的竞争性和排它性决定的。即在现有技术现

在过去的使用具有非竞争性,即无论增加多少消费者,都不会减少其他人的消费,因此在环境资源丰裕的情况下对环境资源进行排它性产权界定,就没有很大收益。环境资源丰裕状况下的非竞争性和非排它性决定了环境资源的公共产品属性。但是,随着人口增长经济发展,许多环境资源的稀缺性增加,此时它已经具有竞争性特征,比如某些厂矿大量排放污水、污水,实质上就是过量消费了新鲜空气和水,这种消费目前显然已经显著地影响到其他消费者的利益,当纯决的空气和水是丰裕的情况下,某个厂家的排放污水污水对别的消费者所造成的影响可以忽略不计。但当纯净的空气和水等环境资源变得越来越稀缺的情况下,某人或某厂家消费了某种环境资源,就会影响到其他人消费该环境资源。因此目前许多环境资源随着稀缺程度的增加已经不具有公共产品的非竞争性特征。

环境资源稀缺性的增加,相对价格的提高,必然要求进一步明晰产权以提高环境资源的配置效率。但是,产权的界定是有成本的。产权制度最基本的功能就是节约,即确定个人或团体对他们所占有的某种资产的权利的正式和非正式的规则,包括消费、收益和让渡权,不同经济人之间基于产权的物品、劳务和资产交易既能改善资源配置,又能平滑消费。因此产权制度所具有的节约功能,最主要表现在它能内化外部性。环境资源稀缺程度的提高,相对价格的增加,要求建立排它性产权以

节约交易费用,优化资源配置。但环境资源目前由于技术等种种因素的限制,导致了产权界定的高成本。只有产权制度建立的收益大于该排它性产权制度建立所耗费的成本,产权制度的变迁才能发生。正是目前环境资源产权界定的高成本,从而无法阻止任何人消费环境资源。所以环境资源目前是具有竞争性却不具有排它性,环境资源的产权制度存在严重失衡。环境资源已经产生了界定排它性产权的强烈需求,但却因技术等多种因素的制约,导致产权界定的成本高昂,使制度失衡无法向新的制度均衡结构立即移动。也就是说,目前环境资源的产权供给是滞后于产权需求的。

明晰产权:塑造生态恢复的微现主体

三江平原生态恢复工程中就面临着这种产权供给的滞后性所带来的困扰。在三江平原地区实施退耕还林工程之所以具有重大经济效益,就在于随着人们不当开采使三江平原林地资源日益稀缺,而农业可持续发展、湿地保护等又对林地资源的增加产生了迫切需求,退耕还林就是为了增加稀缺林地资源的供给。要提高资源配置的有效性,增加林地资源的供给量,最有效的办法就是引入市场机制,通过市场价格反映林地资源的稀缺性和需求量。在利益动机的驱使下,不需要行政命令,不需要高昂的监督管理成本,市场就会涌现大量相互竞争的供给者,在竞争中农民就会主动采用各种技术措施,投入大量资金、劳力,不仅自愿选择退耕还林,而且还会精心育林。但关键问题和难点在于,明晰产权是在退耕还林工程中建立市场机制的必要前提。科斯指出,由于存在交易费用,不同的产权界定,会带来不同效率的资源配置。

在三江平原退耕还林工程中已有明显表现,笔者认为,目前三江平原退耕还林工程绩效不佳的关键原因就在于产权不明晰,由此导致了实施过程中巨大的交易费用。比如,由于产权不明晰目前农民退耕还林绩效并没有与其实际经济收益相联系,农民的退耕还林只是在政府命令的压力下、经济补助的利诱下进行,因此农民没有积极性精心育林。而政府投入大量资金退耕还林是为了获得优质林地资源,但因农民育林绩效并没有与其实际经济收益相挂钩,因此农民往往只注重植树面积,不注重植树质量,至于后期管护管理更是谈不上。政府为了监督资金使用,监督退耕还林绩效,必须耗费大量监督管理成本。但由于就育林质量方面,政府与实际育林的农民之间存在高度的信息不对称,因此,即使耗费巨大的监督管理成本,政府也无法对育林质量实行有效监管,农民普遍的粗放育林导致了退耕还林工程投入高、绩效低。目前公布的三江平原退耕还林总面积,令人担忧的是,真正能够存活的林地面积有多少?如果产权明晰,农民育林绩效就能与其实际经济效益相联系,此时,农民不需监督管理也会精心育林,既可节省大量交易费用,又可提高育林绩效。因此,在三江平原湿地退耕还林工程中,产权明晰是最为关键的环节。

我们认为,政府应采取怎样的政策,来扶持、引导和保护环境资源排它性产权的建立,积极塑造三江平原生态恢复工程的微现经济主体,以激发广大群众参与生态恢复工程的积极性,从而使三江平原生态恢复工程具有坚实广泛的群众基础。

明晰产权:实现生态效益与经济效益双赢

有学者认为,三江平原地区的生态恢复有益于生态与环境,

却不利于粮食生产,在中国目前粮食问题依然令人担忧的情况下,在三江平原大范围的推行生态恢复工程受到一些学者的质疑。我们认为,三江平原的生态恢复工程不仅有利于生态环境的保护,也有利于粮食生产,是经济效益、生态效益“双赢”的策略选择。三江平原生态系统的恢复就是说明生态与环境的恢复与保护是实现经济可持续发展基础的典型案例。

产权制度的滞后性导致了目前环境治理的两难困境,一是私人资本进入环境领域存在很大局限性,因为产权无法明晰界定,从而使环境建设的投资具有很大的外部性,由于私人收益与社会收益之间的差距,使环境建设的投资效益外溢,从而削弱了私有部门投资热情,无法充分有效地利用市场手段配置环境资源。但另一方面,由于环境资源日益稀缺所导致的相对价格的提高,如果不通过明晰产权在市场机制中通过现实价格体现这种相对价格的上涨,就会引起竞争性的消费,使环境资源更加稀缺。在环境资源稀缺程度日益提高的情况下,靠政府行政手段的供给和控制,效益将会越来越差。因此,政府在建环建设中必须转换角色,一方面在产权尚未明晰的情况下仍需发挥投资主体的作用,但在同时,政府应努力规范、保护和引导环境资源排它性产权的建立,只有环境资源的排它性产权得到有效建立,市场机制在生态与环境建设中顺利运行,才能将生态环境建设的社会效益与私人的经济效益紧密结合,才能真正解决生态与环境问题。

在以往人们的观念中,认为生态恢复工程在产品属性上有很强的公共性,因此,以往的生态恢复工程都是以政府为主体,将其作为公共产品供给。由于这种供给的公共产品性质,没有与个人经济利益直接挂钩,尽管群众普遍受益,但参与热情不高,从而使生态恢复工程没有普遍的群众基础。比如,以往的退耕还林工程,都是由政府主持筹划,通过财政补贴、行政命令等手段,由于其体现的经济效益、生态效益、社会效益没有与农民的直接经济利益相联系,因此,群众的参与热情普遍不高,导致退耕还林工程交易成本高,监督管理困难,投入大,效益差。但私人资本进入生态恢复工程又具有很大的局限性,因为私人资本不会以追求社会效益和外部效益为目的。因此,在三江平原生态恢复工程中,关键环节就是要改变生态恢复建设的运作机制,将政府要生态和社会效益与私人要经济效益的目标有机地结合起来。而要实现这种有机结合,关键就是要明晰产权。

三江平原的生态恢复工程引起了国内外众多学者的关注,许多学者从各个角度对此展开研究,但研究重点多是放在具体的技术分析,强调技术创新对三江平原生态恢复的重要作用,或是强调政府应加大投资力度,加强介入。我们认为,在三江平原的生态恢复工程中,技术创新固然是重要的,但先进的技术要在实际中得到有效的贯彻执行,就必须通过制度创新来调动参与者的积极性。因为无论是资金还是技术,都必须由人来掌握使用,只有制度创新使参与者的经济效益与三江平原生态恢复绩效紧密相联,才能激发参与者的参与热情,使三江平原的生态恢复工程做到投入少,绩效高。

(蓝虹:中国人民大学环境学院博士后 马中:中国人民大学环境学院常务副院长)

(责编:胡俊生)