

基于禁限开发区生态补偿的科层产权设计

李国平, 李 潇

摘要: 生态资源产权配置不合理是导致禁限开发区生态资源不可持续利用的症结所在。首先对不同初始权利界定条件下的居民行为选择和生态补偿方式进行了探讨, 认为在禁限开发区居民拥有开发权的条件下, 社会应对居民的损失进行补偿; 而在全民拥有环境权的条件下, 社会可以对居民的开发行为征税, 以用于保护生态环境。随后, 基于对目前我国禁限开发区已实施的转移支付制度以及禁限开发区对居民生活的现实影响的考虑, 认为现阶段的禁限开发区应实施生态补偿, 提出了保障禁限开发区开发权又重视全民环境权的“产权科层结构”, 以完善我国生态资源产权制度, 实现禁限开发区设定的目标。

关键词: 禁限开发区; 初始产权界定; 生态补偿方式; 产权科层结构

中图分类号: F205 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2014)04-0067-08

一、引言

2010 年, 为了实现经济开发与生态环境的协调发展, 国务院从生态环境资源承载力的角度, 在颁布的《全国主体功能区规划》中设定禁止开发区域和限制开发区域中的国家重点生态功能区, 并规定了与区域相匹配的管制措施, 如禁止开发区“严格控制人为因素对自然生态和文化自然遗产原真性、完整性的干扰”, 限制开发区“做到天然草地、林地、水库水面、河流水面、湖泊水面等绿色生态空间面积不减少”等。这种实质上的“行为约束”因禁限开发区初始产权安排的不同, 对当地政府和居民原有的行为产生了不同影响。管制措施实施前, 若禁限开发区拥有当地生态资源的开发权, 那么管制措施对开发利用行为的控制、对初始产权的限制必须予以补偿; 若全民拥有环境权(禁限开发区没有开发权), 那么管制后当地必须为已有的生态资源破坏行为承担成本, 对已造成的生态负外部性进行内部化即缴纳税收。

换言之, 禁限开发区初始权利的不同影响着《全国主体功能区规划》实施后针对当地政策设置的不同, 即是开发权下的补偿还是环境权下的征税? 而根据生态资源除部分集体所有外、属国家所有即全民所有的宪法属性, 人人都是所有者但又不归属于特定个人的生态资源产权主体虚位和责任主体虚位, 使得这一问题变得更加复杂。本文试图从禁限开发区生态资源产权界定的不清晰现状出发, 揭示不同初始产权安排下禁限规制政策对当地开发行为、外部性内部化途径的影响, 提出有利于生态资源保育的禁限开发区产权科层结构, 为生态资源产权制度的全面深化改革提供建议。

二、禁限开发区初始权利分类

保障国家生态安全是禁限开发区设置的战略目标, 严格控制生态资源破坏是禁限开发区的主要任务体现, 而外部性是导致生态安全威胁以及生态环境破坏的重要原因, 已经是资源与环境经济学中的共

基金项目: 国家社科基金重大项目“完善生态补偿机制研究”(12&ZD072)

作者简介: 李国平, 西安交通大学经济与金融学院教授、博士生导师(陕西 西安 710061); 李潇, 西安交通大学经济与金融学院博士研究生

识^{[1](P65-66)}。根据科斯理论,要解决禁限开发区生态资源的外部性问题,必须首先明确禁限开发区是否有采取某种行为并造成相应后果的权利,亦即禁限开发区生态资源的初始产权界定。根据生态资源的经济价值与生态系统服务价值相矛盾的天然属性^[2],禁限开发区生态资源初始产权界定的关键是解决开发权与环境权的权力之争。

(一) 开发权与环境权

生态资源的开发权包括土地开发权、渔业捕捞权、伐木权、采矿权、生态资源收益权等,是使用生态资源并获得经济价值的过程,是使用权和收益权的合称,也是一种财产性权利^[3]。国外关于生态资源开发权的研究主要集中于土地资源,即土地开发权(Land Development Rights),包括开发地或其上建筑物的面积、密度、容量和高度等,是一种与土地所有权分离并得到完整界定的财产权。在美国、英国、加拿大、日本等发达国家土地开发权已存在多年,分为国家所有和私人所有,要想实施开发项目就必须获得土地开发权;而若要在私人拥有开发权的土地上提供环境保护等公共产品就必须向私人购买开发权^[4]。国内目前还未设置生态资源开发权,但规定可以通过向资源所有人支付对等价等方式获得土地、森林、草原等资源的使用权,从而依法在一定范围内对生态资源进行使用并获得经济收益。因此,与国外开发权旨在保护土地、森林、湿地、海洋等环境敏感性资源和历史文化遗迹不同,我国的生态资源开发权会对生态环境带来干扰。

生态资源的保护是为了使人类享有空气、水、阳光、土壤、动植物等生态要素,是环境权的体现。在国外,具有代表性的“环境权”理论是萨克斯在“环境公共财产权论”和“环境公共委托论”中提出的,他认为诸如水、空气等环境要素并非无主物,而是全体国民的共有财产,全体国民将此类共有财产委托给政府加以管理,未经全体国民的同意,任何人不得随意占用、支配和损害,此时的环境权接近于产权的概念^[5]。1972年,联合国第一次人类环境会议的召开更是使环境权得到了国际认可,《人类环境宣言》明确环境权为“人类有权在一种有尊严、福利的生活环境中,享有自由、平等和充足的生活条件的基本权利,并且负有保护和改善这一代和世世代代的环境的庄严责任”^[6]。我国学者也从不同的角度对环境权进行了广泛的研究,认为所谓环境权就是公民享有的在不被污染和破坏的环境中生存的权利及承担的基本义务,是与环境有关的公民权利的概括性集合体,有别于生态资源产权^[7]。环境权作为一项不可或缺的、全民应有的权利得到了各国的普遍认可,也逐步进行着立法与实物上的完善,作为一项人权其行使没有严格的限制条件和程序。

(二) 初始权利的不清晰

禁限开发区中的生态资源包罗万象,可归结为森林、草地、水源、湿地、动植物、土壤矿产等种类,在权属上分为国家所有和集体所有。然而,一方面,由于国有产权的绝对优势以及所有权界定的不清晰,集体所有权被侵犯时有发生;另一方面,由于所有权的主体虚位以及自然势力的初占论和靠山吃山的固有思想使得当地具有生态资源的事实产权^{①[8]};所有权的过度求“公”和使用权等的不完整,使得禁限开发区内居民是否拥有生态资源的初始产权变得模糊^{[9][10]},进而导致了禁限政策对产权影响的不同。

基于开发权与环境权的分析,若禁限开发区内生态资源初始属国家所有,全民拥有享受清洁、美好生态环境的权利(环境权),则管制措施的实施实质上是对环境权的制度保障;若禁限开发区内的生态资源初始属当地居民(私人或集体)所有或当地居民在国家所有权下拥有生态资源的使用权,则管制措施就是对初始开发权的限制、约束。前者是对不具有实物性的环境权的制度要求,不涉及初始权利的改变;而后者则是对原有开发权、生态资源开发利用行为的永久调整或改变。

因此,禁限开发区规制前生态资源初始产权界定的不清晰,主要体现在其初始权利是以开发权为主导还是环境权占优。在不同的初始权利下,不仅禁限开发区规制对产权的影响不同,对居民行为的影响、外部性内部化途径也会不同,这正是本文的研究重点。

① 通过对陕西禁限开发区的调研,发现实际生活中存在的产权——法律虽规定生态资源归国家所有,但生活于其中的居民可能自古就生活于其中,并依靠资源为生,实际上拥有资源的产权。事实产权虽比法律认可的产权安全性小,但是在产权完全界定成本巨大的情况下,存在着法律上产权与事实产权的交叠。

三、不同初始权利界定下的居民成本效益分析

生态资源产权设置的不清晰使得禁限开发区内居民是否拥有开发权,亦或是社会是否拥有凌驾于开发权之上的环境权,变得异常模糊。两种不同的初始权利,导致了管制措施实施前后当地生态资源开发、保护行为的不清晰。

(一) 初始开发权下居民成本效益分析

在管制措施实施前,若禁限开发区居民最初拥有生态资源产权,经济利益驱动对生态资源进行开发。通过成本效益分析,可以得出此时的开发程度:假设禁限开发区*i*对生态资源有开发权,开发程度(开发量)为 q_i ,资源的市场价格为 p ,资源的开发成本为 $C_i(q_i)$ ($C'_i > 0, C''_i > 0$),按照利润最大化,开发的最优决策可用下式表示:

$$\max pq_i - C_i(q_i) \quad (1)$$

$$\text{最优的一阶条件为: } p = \frac{dC_i}{dq_i} \Rightarrow \text{MNPB} = p - \frac{dC_i}{dq_i} = 0 \quad (2)$$

禁限开发区仅从自身利益出发时,最优的生态资源开发量为:使得私人边际净效益等于0的开发量。

在管制措施实施后,对初始开发权的限制使得原有的开发活动发生变化,在考虑外部性的情况下对开发强度进行了约束:假设开发行为给禁限开发区带来的生态服务损失(负外部性)为 $D_i(q_i)$,它是生态资源开发量 q_i 的函数,随着开发量的增加而增加。那么,此时该区面临的利润函数为:

$$\max pq_i - C_i(q_i) - D_i(q_i) \quad (3)$$

$$\text{最优的一阶条件为: } p = \frac{dC_i}{dq_i} + \frac{dD_i}{dq_i} \Rightarrow p - \frac{dC_i}{dq_i} = \frac{dD_i}{dq_i} \quad (4)$$

公式(4)的右侧为生态资源的边际生态服务损失,亦边际外部成本。因此,从社会福利最大化的角度出发,最优生态资源开发量应该是:私人边际净效益等于边际外部成本。

与公式(2)相比较,由于边际外部成本 $\frac{dD_i}{dq_i} > 0$,可以得出,在初始开发权下管制措施的实施使得禁限开发区的生态资源开发量小于管制措施实施前、私人福利最大化时的开发量,对权利范围内的活动形成了阻碍。

(二) 初始环境权下居民成本效益分析

在管制措施实施前,若全民拥有绝对的环境权,而禁限开发区没有生态资源开发权,那么,禁限开发区内的生态资源就不能被开发利用。但是,由于没有严格的禁止、限制开发规定,且监督成本巨大,资源的开发活动不可能被完全杜绝。此时,相较于拥有开发权时不计后果的开发行为,居民会从长远考虑(例如监督机构发现开发后,对其实施的惩罚等)在开发地或其他土地上重新建设生态资源。居民成本变为 C_i^e ,包含开发的成本和建设的成本;生态服务损失变为 $D_i^e(e_i)$,是生态资源净减少量的函数;利润最大化函数为:

$$\max pq_i - C_i^e - D_i^e(e_i) \quad (5)$$

生态资源最优开发量的一阶条件为:

$$p - \frac{\partial C_i^e}{\partial q_i} = \frac{\partial D_i^e}{\partial e_i} \frac{\partial e_i}{\partial q_i} \quad (6)$$

公式(6)表示,即使在环境权的约束下,当没有管制措施绝对禁止资源开发行为时,禁限开发区也会有使开发的边际收益等于边际生态服务损失的生态资源开发量。虽然此时居民的开发量小于初始开发权下生态资源开发量^①,但也违背了环境权下禁止开发的本意。

^① ① 由于 $\frac{\partial D_i^e}{\partial e_i} \frac{\partial e_i}{\partial q_i} > 0$,所以此时的开发量小于公式(2)决定的开发量;公式(4)、(6)比较,(4)式的生态服务损失是开发量决定的,(6)式的生态服务损失与生态资源净减少量有关,而由于净减少量小于开发量,此时的开发量也小于公式(4)决定的开发量。

在管制措施实施后,明确的政策法规要求区内的居民绝对禁止开发生态资源,也就是说完全隔离开人类的行为与生态资源,此时生态资源开发量 $q_i=0$,并且须对管制措施实施前已造成的生态资源开发进行治理、恢复,保持生态资源的原真性与完整性。

四、不同初始权利界定下的外部性内部化方式选择

对于禁限开发区生态资源初始产权设置的不同,不仅会影响区内规制前后生态资源的开发程度,还会影响规制后外部性内部化的政策安排。从生态资源的开发利用产生负外部性、生态资源的保护建设产生正外部性的理论视角看,禁限开发区管制措施实质上是对负外部性的纠正、对正外部性的促进。为了避免市场失灵导致的生态系统服务难以达到社会最优的结果,外部性的内部化势在必行。若禁限开发区具有初始开发权,要使其减少负外部性甚至转为增加正外部性,就必须对其进行生态补偿;若禁限开发区不具有初始开发权或社会具有优于它的环境权,根据“污染者付费”原则,禁限开发区需缴纳负外部性内部化的庇古税。

(一) 外部性内部化的经济学原理

如图 1 所示, MNPB 表示禁限开发区内居民开发生态资源获得的私人净边际效益, MEC 表示资源开发带给社会的边际外部成本。当区内居民具有开发权,管制前其会将开发水平保持在图中 D 点,即 (1) 式中的私人净边际效益等于 0;管制后考虑外部性时,其会将开发水平保持在社会最优水平——图中 C,即 (1) 式中的私人净边际效益等于边际外部成本;当社会具有环境权时,管制后要求区内居民将无管制或管制薄弱时已有的开发水平恢复到图中 O,即 (2) 式中的 $q_i=0$ 。

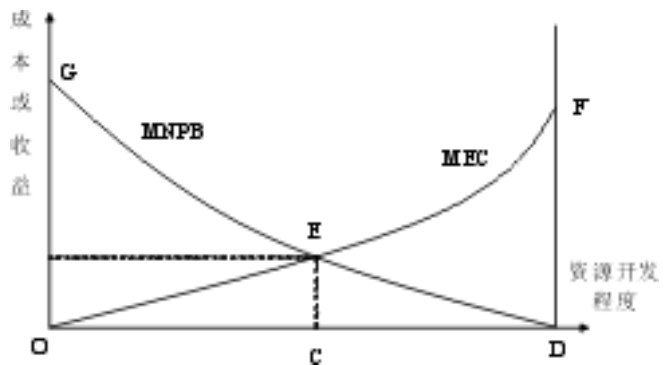


图 1 生态资源开发的影响

在开发权下,如果要将生态资源开发程度从 OD 限制到 OC (或比其更低) 的水平,那么就要向禁限开发区内居民给予大于 CDE 小于 CDFE 的补偿;在环境权下,要将已有的生态资源开发程度恢复到 O 点,那么就要向无权进行开发但造成开发后果的区内居民征收大于 COE 小于 COGE 的税收;而至于到底是补偿或征税多少,则由谈判双方的谈判能力决定。

(二) 初始开发权下的居民补偿模型

将上述经济学分析用利润最大化的模型表达,可以得到禁限开发区拥有初始开发权时、社会最优下的补偿标准。假设禁限开发区初始生态资源开发量为 q_i^0 (图 1 中 D),现在要从 D 开始对放弃的资源开发量给予补偿 S,开发者的决策为:

$$\max pq_i - C_i + S(q_i^0 - e_i) \quad (7)$$

其中, e_i 为生态资源净减少量,也就是净开发量, $q_i^0 - e_i$ 即为放弃的开发量。将开发量定为社会最优水平,一阶条件为:

$$p = \frac{\partial C_i}{\partial q_i^*} + \frac{\partial S}{\partial e_i} \frac{\partial e_i}{\partial q_i^*} \Rightarrow p - \frac{\partial C_i}{\partial q_i^*} = \frac{\partial S}{\partial e_i} \frac{\partial e_i}{\partial q_i^*} \quad (8)$$

公式 (8) 与公式 (4) 相比较,表明只要补偿的水平定为生态资源的边际生态服务损失,亦边际外部成本时,就可以将生态资源开发控制在社会最优情况下。

(三) 初始环境权下的居民征税模型

同样,利润最大化的模型分析也可以得到初始权利为环境权时、社会最优下的征税标准。假设社会具有环境权,而居民无权开发生态资源,根据污染者付费的原则,居民有责任通过缴纳税收将已有的开发活

动恢复到社会最优下,缴纳的总额 T 与生态资源净减少量有关,居民的决策为:

$$\max pq_i - C_i - T(e_i) \quad (9)$$

将开发量定为社会最优水平,一阶条件为:

$$p = \frac{\partial C_i}{\partial q_i^*} + \frac{\partial T}{\partial e_i} \frac{\partial e_i}{\partial q_i^*} \Rightarrow p - \frac{\partial C_i}{\partial q_i^*} = \frac{\partial T}{\partial e_i} \frac{\partial e_i}{\partial q_i^*} \quad (10)$$

公式(10)与公式(4)相比较,表明只要征税的水平定为生态资源的边际生态服务损失,亦边际外部成本时,就可以将生态资源开发控制在社会最优情况下。

比较补偿模型与征税模型的结论,可以得出:无论是补偿还是征税,其达到社会最优的要求都是一样的——使补偿或征税水平等于边际外部成本;无论选择哪种手段都可以达到外部性内部化、纠正市场失灵的目的。然而,这两种截然不同的生态补偿方式对于禁限开发区居民的影响却是不同的,仅从政策手段而言,一个是居民收入的提高,一个是居民收入的减少。明晰禁限开发区是否拥有当地生态资源的开发权(产权),对于确定生态补偿的主体与客体,制定生态补偿的政策手段十分关键。

五、明确禁限开发区生态补偿方式的产权制度设计

综上所述,禁限开发区初始产权设置的不同,会对禁限开发区规制前后居民行为、外部性内部化途径产生不同的影响;而面对我国生态资源产权模糊不清又错综复杂的现状,对禁限规制后的禁限开发区实施何种生态补偿方式,亦是对现有的生态补偿方式(如国家重点生态功能区转移支付等)提供合理的产权依据至关重要。因此,要使禁限开发区达到维护国家生态安全的功能定位,解决区内生态资源退化、不合理配置等问题,首先要明确其内生态资源产权。

实践中,针对禁限开发区生态补偿的国家重点生态功能区转移支付自2009年实施以来,取得了显著的成果,其政策理念是:禁限开发区的设置不仅对当地居民原有生产生活模式产生了影响,而且还对其未来发展模式产生了永久性的改变,为保障禁限开发区顺利实施、长期维护生态环境保护与建设成果,应当对禁限开发区实施补偿。基于现有生态补偿政策,以及帕累托最优下征税与补偿效果一致的结论,为了不使禁限开发区的财力减少、生活质量降低,本文认为对禁限开发区特别是当地居民实施生态补偿是现阶段的最优方式;禁限开发区生态资源产权制度须在重视当地开发权又不损害公民环境权的前提下,进行再选择和完善。

(一) 基于当地开发权的单一产权的不合理性

对于生态资源这种具有非排他性和竞争性的公共池塘资源,以往的经济学家们提出了“强有力的集权”和“彻底的私有化”两种解决资源危机的方法^[11],认为清晰、明确的单一产权设置不仅能够纠正生态资源的过度开发,而且能够在保障私人或集体权利的同时,促进所有者从自身可持续利益出发对生态资源进行保护与建设^[12]。然而,将它们应用于禁限开发区的产权制度设计中时,存在以下不切实际或不合理之处:

1. 禁限开发区生态资源的当地集体产权。虽然相较于国有产权,它能纠正产权主体虚置带来的“公地悲剧”问题,但是以集体产权来实现生态资源的可持续利用需要满足众多严苛条件。如:资源的边界要非常明确,存在对资源状况和占用者行为进行有效监督的人,占用者之间或占用者与政府之间的冲突能快速解决,占用者设计自己的制度时不受外部政府权威的挑战等^{[13](P20-45)},而这些条件对于现阶段的禁限开发区均是不成立的。首先,我国禁限开发区的划分是以县域为最小单位的,没有清晰的生态资源地域界限;其次,每个禁限开发区均地域辽阔,无法实施有效的监督,也没有明确的监督机构;最后,现阶段禁限开发区的保护与建设均以县为单位,其行为不可能避免上级政府的权威。此外,由于对集体使用共同权利的监督和谈判成本很高,集体产权还会产生成员个体自利行为、引发另一个公地悲剧等不利影响。因此,单纯的集体产权虽能够清晰界定禁限开发区的权利,为生态补偿提供合理性依据,但实施和操作具有难度,不是生态资源保护的理想选择。

2. 禁限开发区生态资源的私有化。私有产权常被认为是可以解决国有产权与集体产权下所产生的外

部性的有效政策手段。在私有产权具有可以使资源顺畅流动、交易成本最小化等优点的基础上, 科斯理论的支持者们将私有产权推广到了公共资源领域, 认为它是有效的资源配置方式。然而, 正如平狄克等所说“大多数共有资源是很庞大的, 单个所有者可能不可行”^{[14](P580)}, 禁限开发区面积的辽阔决定了其内生态资源的丰富, 准确确定哪些资源归哪些个体所有, 耗费成本巨大且难以实现; 也正如奥斯特罗姆的观点^[10], 以水源涵养等目标的禁限开发区内的流动性资源很难分割, 难以建立私有产权。因此, 将产权全盘私有是不可行的, 产权私有化只是一个“科斯谬见及其扩展”; 任何产权的界定都会留下一个公共领域^[15], 特别是在发展中国家, 高交易成本、贫穷、基础设施缺乏等因素会严重影响私有产权的效率。在禁限开发区设置单一的私有产权制度也是不可行的。

综上所述, 单纯的集体产权或私人产权安排虽然能够清晰界定禁限开发区居民对生态资源的权利, 保障生态补偿的顺利进行, 但其实施存在许多无法克服的障碍, 且不能很好地协调生态资源可持续的目标, 促进生态保护的禁限开发区“嵌套”产权制度亟待完善。

(二) 禁限开发区生态资源科层产权

由于集权下的最优均衡要求的信息完全、监督强有力、制裁可靠有效、行政成本为零等前提条件很难达成, 而私权下对水等流动性资源实行完全的界定也不现实, 本文引入科层产权制度对禁限开发区生态资源进行权利界定。科层产权制度是以奥斯特罗姆^[8]为代表的公共池塘资源管理学派 (Common-Pool Resources) 在大量实证案例的基础上提出来的, 其对产权多层次性和嵌套性制度的揭示影响巨大。查林进一步提出了“制度科层概念模型” (A Conceptual Model of Institutional Hierarchy), 认为自然资源的产权是一组权利束, 包括所有权、占有权、支配权、使用权、收益权、处置权等; 对自然资源的管理同样有许多决策层, 每一层的决策实体有自己的资源管理目标、独立做不同的决策; 构成自然资源产权的许多权利可以依据决策实体的性质分离到不同的层次, 所有层次叠加成一个科层系统, 下层的行为受制于上层确定的规则^{[16](P12)}。

将制度科层理论应用于禁限开发区的产权结构, 依据中国实际情况, 制度选择的层次可固化为中央政府 (国家)、地方政府、基层政权组织或团体、居民四类决策实体。在生态环境保护与建设的实施过程中, 代表社会利益的中央政府 (国家) 的利益诉求与目标是促进生态资源保护积极性、提升生态环境质量、建设生态文明、实现生态效益最大化; 考虑地方经济发展、社会民生又受限于中央政府的利益诉求与目标是完成行政任务、提高地方社会经济效益、政治绩效最大化; 与地方政府相类似的基层政权组织或团体的利益诉求与目标是完成行政任务、增加经济收入; 直接与生态资源相依存、从自身利益出发又不得不受政府管制的当地居民的利益诉求与目标是增加自身经济收入、满足生产生活需要等^[17]。不同的层次具有不同的生态资源管理或利用目标。只有贴近真实世界的产权嵌套系统才能够在明确各层次权利责任的前提下, 实现禁限开发区维护生态稳定的功能定位, 避免生态环境资源恶化。依照科层产权的理论模型, 对禁限开发区 (中所有的生态资源) 的产权制度作如下设计 (如图 2 所示)。

1. 中央政府 (国家) 层次。这一层的决策实体主要包括中央政府和中央级各主管部门, 他们是社会利益的代表者, 拥有禁限开发区内生态资源的国有产权, 其主要职能是制定法律法规, 把握禁限开发区发展方向, 通过行政分配和再分配将原本权属混乱的生态资源重新分配给地方、集体和私人。生态资源归国家 (全民) 所有的宪法属性不能改变, 只有这样国家才能够从全局出发, 以人与自然的和谐相处、经济与生态的协调发展、国家整体的生态安全与稳定为目标, 在全民环境权的框架下规定禁限开发区产权的制度、各项政策和发展方向。

2. 地方政府层次。决策实体包括地方政府和地方法级各主管部门, 与中央政府共同拥有地域范围内生态资源的所有权, 并进行区域内生态资源权利的划分; 受到上层中央政府的管制与约束, 并对下层决策实体的行为进行监督、管理等。鉴于禁限开发区以县域为单位、县级政府进行保护与建设资金分配的现状, 地方政府拥有区域内生态资源的共同所有权, 首先能够有效减轻生态资源所有权主体虚位的现状, 不存在跨界生态资源配置问题; 其次, 能够使地方政府以禁限开发区生态环境保护、经济社会发展、人民生活水平为目标, 在中央政府的制度框架内更好地实施对当地生态资源的管理活动; 最后, 作为与居民、生态资源朝夕相处的管理机构, 地方政府能够充分观测到居民行为, 进行监督和管制。

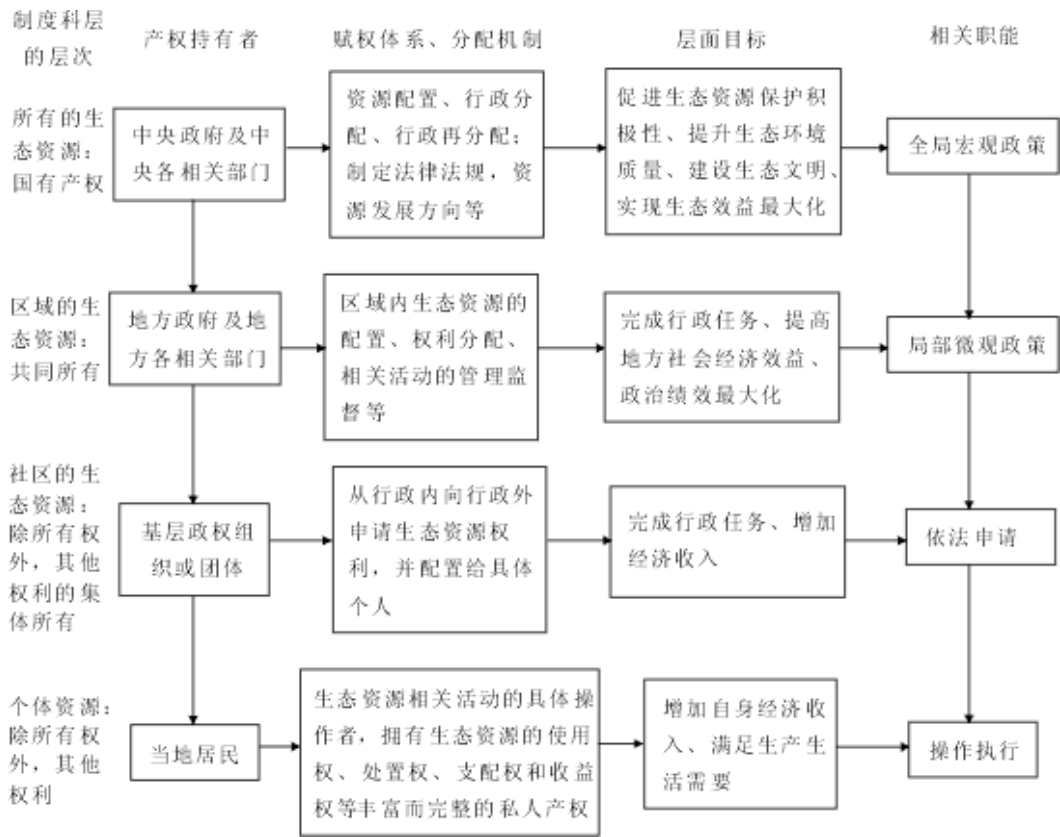


图2 禁限开发区产权科层模型

3. 基层政权组织或团体层次。决策实体包括基层村集体和团体承包者等，旨在将社区内的生态资源集体权利分配给具体的农户。与前两个层级不同，此时的生态资源权属配置是从行政内向行政外配置，决策实体的主要职能是通过法定的生态资源权利申请程序将除所有权以外的其余生态资源权利从公共领域中申请出来，并配置给具体的生态资源利用者。生态环境相关活动的最终执行者无疑是当地具体的个人，而通过基层政权组织或团体这一媒介，从国有产权中获得使用权、收益权等权利，不仅能够使生态环境保护与建设落到实处，还能减少交易成本、减轻政府职能单位的工作量。

4. 居民层次。决策实体主要指禁限开发区当地的居民，是生态资源的具体操作层次，拥有生态资源的使用权、处置权、支配权和收益权等，行为受到上层各层的约束、限制。不可否认，禁限开发区居民与生态资源是直接相处者，居民的生产、生活离不开生态资源，生态资源保护与建设的根本也在于居民的行为。只有居民具有较为完整的产权安排时，他们才有动机在利用之外保护生态资源，甚至完全的保护与建设生态资源，对生态资源的未来增加兴趣。因此，政府层次和集体层次应还权和放权于民，建立丰富、完整的私人产权及充分的法律保障，发挥市场在生态资源配置中的作用，提升生态资源利用效率，促进私有产权的激励与约束功能。

总而言之，依据“禁限开发区产权科层模型”，国家或社会大众拥有禁限开发区生态资源的国有产权，可以基于全民环境权的考虑对禁限开发区居民的开发权进行约束，国家宏观制度、政策的调控具有权利保障；当地政府对地域生态资源的所有权，在明确权利的同时也附加了责任，避免政府为了政绩而牺牲生态资源的行为；基层政权组织或团体的桥梁作用使得生态资源的私人治理成为可能；受到中央政府、地方政府和基层政权组织或团体三个层次的监督与管制的当地居民，在拥有生态资源丰富、完整的使用权、处置权、支配权和收益权等的情况下，不仅不能毫不顾虑地开发利用生态资源，反而会从长远利益考虑加强对生态资源的保护。“禁限开发区产权科层模型”体现了“重视当地开发权又不损害公民环境权”的原则，保障了国家或全民对禁限开发区生态资源的宏观调控与战略定位，同时赋予了当地居民生态资源操作层面

的“主人翁”地位。在禁限开发区相关禁限措施的实施过程中,它不仅为禁限开发区外部生态效应内部化的生态补偿提供了产权合理性,而且能够约束当地居民负责任地进行生态环境保护与建设,是明晰产权配置、完善生态补偿制度、促进人与自然和谐相处的有效产权制度设计。

六、结 论

综上所述,禁限开发区是否拥有生态资源的初始开发权,影响着其对区内生态资源的开发、保护态度,对其在权力约束后(基于环境权的禁限管制后)是应得到补偿还是应被征税起着决定性的作用,而禁限开发区内生态资源被开发的权利则是依附于其是否具有对生态资源的产权。针对国家设立禁限开发区的政策目标——保护与建设区内生态环境资源、提高区内生态环境质量、维护国家生态安全,有必要对禁限开发区实行科层产权制度。它能够在生态保护的前提下,厘清禁限开发区内生态资源的产权结构,形成归属清晰、权责明确、监管有效的生态资源产权制度;并且能够协调公民环境权与区内开发权的关系,为禁限开发区实施有利于区位建设、维护生态保护建设成果的生态补偿政策奠定清晰的产权依托。

参考文献

- [1] [美]汤姆·蒂坦伯格.环境与自然资源经济学(第8版)[M].王晓霞,等,译.北京:中国人民大学出版社,2011.
- [2] 刘永鑫,刘晓静,王志伟.自然资源利用权的双重物权属性及环境保护价值[J].中国环境管理干部学院学报,2009,(2).
- [3] 姜素红.环境权构成要素研究[J].求索,2011,(1).
- [4] 丁成日.美国土地开发权转让制度及其对中国耕地保护的启示[J].中国土地科学,2008,(3).
- [5] 明辉.环境权概念的法律思考[J].环境与可持续发展,2007,(2).
- [6] 陈德敏,董正爱.环境权理念:从“人与自然和谐发展”的视角审视[J].中国人口·资源与环境,2008,(1).
- [7] 吕忠梅.再论公民环境权[J].法学研究,2000,(6).
- [8] Schlager, E., E. Ostrom. Property rights regimes and natural resources[J]. *Land Economics*, 1993, (3).
- [9] 单平基.自然资源国家所有权性质界定[J].求索,2010,(12).
- [10] 黄泽勇.自然资源所有权问题及其实现研究[J].湖北工程学院学报,2012,(6).
- [11] Welch, W. P. The political feasibility of full ownership property rights: The cases of pollution and fisheries[J]. *Policy Sciences*, 1983, 16.
- [12] Costello, C. J., D. Kaffine. Natural resource use with limited-tenure property rights[J]. *Journal of Environmental Economics and Management*, 2008, (1).
- [13] Cole, D. H. *Pollution and Property: Comparing Ownership Institutions for Environmental Protection*[M]. New York: Cambridge University Press, 2002.
- [14] [美]R. S. 平狄克, D. L. 鲁宾费尔德.微观经济学(第四版)[M].张军,等,译.北京:中国人民大学出版社,2000.
- [15] 冯登艳.产权从来不可能得到完全界定——巴泽尔产权理论评述[J].经济论坛,2011,(11).
- [16] Challen, R. *Institutions, Transaction Costs and Environmental Policy: Institutional Reform for Water Resources*[M]. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2000.
- [17] 郭志勤,姚顺波.我国集体林产权科层分析[J].农村经济,2011,(7).

(责任编辑 朱 蓓)