

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2021.01.011

自然资源可持续利用的法经济学分析

李 伟

(武汉大学 环境法研究所,武汉 430072)

摘 要:自然资源可持续利用是我国的一项法律制度,反映了自然资源的稀缺性和代际正义的要求。由于在是否承认后代人对自然资源享有权利和贴现上存在分歧,代际正义要求当代人避免过度利用自然资源,而效率原则主张当代人有权充分利用自然资源。实际上,自然资源可持续利用追求高质量经济发展,符合“成本-效益”分析方法,可提供适合经济发展的社会环境,因此在实质上符合效率原则。我国应当继续坚持可持续利用自然资源,促进经济社会的可持续发展。

关键词:代际正义;自然资源;可持续利用;效率原则;贴现

中图分类号:D90-056

文献标志码:A

文章编号:1672-626X(2021)01-0113-06

党的十九届五中全会强调要“深入实施可持续发展战略”和“全面提高资源利用效率”,习近平总书记也曾指出,资源开发利用既要支撑当代人过上幸福生活,也要为子孙后代留下生存根基^[1],这要求我国在自然资源方面坚持可持续利用原则。联合国环境规划署认为,自然资源是指在一定时间和一定条件下,能产生经济效用,以提高人类当前和未来福利的自然因素和条件^[2]。所以,自然资源既是人类社会发展的物质基础,又是自然环境的重要组成部分,具有价值多元属性。而从不同角度审视自然资源开发利用行为,会呈现不同的道路选择。

自然资源可持续利用已成为我国一项法律制度,指采取节约和循环利用的方式对自然资源进行利用,既不损害当代人的正常发展,也要满足后代人的发展需要。法学家从代际正义角度出发,认为该行为符合“公平正义”价值理念。而部分经济学家则持反对观点,认为自然资源可持续利用不利于社会财富最大化,会降低当代社会的效率水平。但从经济学的理论和分析方法出发,可持续利用自然资源在实质上是否与“效率”目标相悖,值得进一步探讨。

一、分歧之表现:避免过度利用还是充分利用

围绕自然资源可持续利用,代际正义和效率原则的争议焦点在于,当代人是否应当避免过度开发、利用自然资源,前者持肯定观点,而后者认为当代人享有充分开发自然资源的权利,无需为后代人保留自然资源。

(一)代际正义要求对环境利益进行公平分配

自然资源属于环境利益的一种,对自然资源进行开发利用涉及在相关主体间进行环境利益的分配。代际正义强调当代人与后代人的权益平衡,要求对自然资源所代表的环境利益在不同世代间进行公平分配,具体要求有二:

收稿日期:2020-10-19

作者简介:李伟(1996-),男,江西吉安人,武汉大学环境法研究所硕士研究生,研究方向为环境与资源保护法学基础理论。

其一,避免过度开发的要求及于所有的自然资源,而不论所有权归属。根据学界观点,我国自然资源分为具有排他性的国家所有自然资源、具有排他性的集体所有自然资源、具有非排他性的公众共用自然资源^[9]。在代际正义看来,国家和集体可被视为跨越世代而存在的自然资源权利主体,应当对自然资源在不同世代间进行分配,分散当下过度开发的风险。而对于公众共用自然资源,后代人对此拥有正当权利,有权要求当代人自我节制。此外,在国外财产私人所有制下,自然资源即使成为个人财产,在利用时也不能不考虑代际正义。因为个人虽然有权充分利用自然资源,但长远来看,在以该个人为中心的社会结构网络中就会缺少可重新分配的自然资源,这样不仅可能加剧该网络内部的矛盾和提高解决成本,也会在该网络内的成员向外寻求自然资源的过程中引发新的社会纠纷,继而降低后代社会的正义水平。

其二,开发利用自然资源应当坚持可持续的方式。首先,这要求当代人在利用自然资源时遵循“不耗尽原则”,即“任何一代人都不应该耗尽下一代所需要的资源,至少在没有以新技术或获得新资源的形式提供充分补偿的情况下如此”^[4]。多数自然资源是稀缺甚至是不可再生的,一旦当代人耗尽这些自然资源,无疑会剥夺后代人生存、发展的机会。由于影响因素众多且复杂,测算给后代人保留自然资源的数量将会很困难,因此有二种可能的办法:如果以后代人应当生活在一个福利水平至少不比当代人低的社会作为道德关怀和义务,可用当下自然资源的消耗水平作为后代人应当获取的数量标准;根据西季威克匿名原则(Sidgwick Anonymity Principle),要求测算者将自己假设为不知道出生在何世代的理性人,对总的自然资源在所有世代间进行分配,从而得出对应数量。其次,这要求当代提高自然资源利用率、减少浪费并开拓新的自然资源。事实上,代际正义并不是对具体的资源、能源进行分配,“而是一种使用这种能源或者替代能源的机会的公平分配,要求……对可再生的能源和不可再生能源进行适度消费,而不是奢侈浪费”^[5]。这种节约、循环利用自然资源和开拓新自然资源的行为属于社会发展与进步的范畴,与可持续发展相契合。最后,在衡量不同世代的不同福利时,应当坚持后代群体生存优先,当代群体发展次之^[6]。各个世代的人利用自然资源可能是基于生存的需要,也可能是基于发展和享受的需要,而这三项福利的重要性排序应当是生存、发展、享受。即便是在不同世代之间进行比较,后序列的福利也应当让位于前序列的福利。所以,在当今世代为了发展和享受而利用自然资源时,若危害了后代人的生存,那么该行为就应当被制止或者改良。

(二)效率原则下当代人应当充分开发自然资源

效率原则的核心是在相同成本下得到更多产出,反映出一种“向前看”的分析方法。部分经济学家以财富最大化作为衡量效率的尺度,认为当代人享有充分开发利用自然资源的权利。理由有二:其一,财富最大化是当代人的财富最大化,现有的自然资源是当代人的权利对象,当代人有权对其进行处分并享有收益;其二,自然资源的价格由边际开采成本和边际使用成本构成,由于大部分自然资源都是稀缺的,将自然资源留至后代开发利用会增加边际使用成本,提高自然资源消费的机会成本,从而提高自然资源利用的总成本,所以,为了当代社会的向前发展和财富积累,当代人有权在获得行政许可和满足其他法律法规的要求后,充分开发并利用自然资源。

二、分歧之原因:是否认可后代人权利与贴现

代际正义和效率原则在自然资源可持续利用上出现分歧的原因有两点,即是否承认后代人对自然资源享有权利以及后代人利用自然资源是否需要贴现,而这背后是法学与经济学基本理念与方法的差异。

(一)是否承认后代人对自然资源的权利

代际正义是生态伦理观下的一种具体类型,认为后代人对自然资源的基本需要能够得到满足就是一种善,那么为提高社会善的水平而强调自然资源在世代间合理分配就是正义的。反映到法律层面,代际正义

认为,后代人并不因为无法到场与当代人协商而丧失对环境利益的权利主张,所以自然资源的权利主体包括后代人。美国萨克森教授用“公共信托理论”为代际正义提供了基础,他认为“自然给人类提供了巨大恩惠,所有公众都可以自由利用……在必要的产业开发的最上限衡量资源公共利用的利益”^[7]。所以,在自然资源领域谈及代际正义,具体是指“当代与后代人在利用环境资源问题上保持恰当的比例,既不能为了当代人的利益过度利用自然而使后代人无资源可用,破坏甚至毁坏他们的生存基础,也不能为了后代人的需要而使当代人生活在贫困之中”^[6],这也是1987年世界环境与发展委员会发表的《我们共同的未来》中“两个需要”的内涵。可见,代际正义既承认当代人是自然资源的权利主体,也承认后代人对自然资源享有权利。

而效率原则从财产权分配角度出发,不承认后代人是自然资源的权利主体。根据科斯定理,当交易成本为零时,财产权是如何界定的并不影响资源的最有效利用。但生活中交易成本不可能为零,为了实现自然资源最有效的利用,需要对自然资源产权作清晰、合理的界定。而在效率原则下,可将当代人整体看作一个“经济人”,“经济人”最大的特征就是“理性”和“自利”,会通过“成本—效益”框架来分析自己的行为是否会使财富最大化。所以,将自然资源产权分配给当代人是最合理的做法,能促使其发挥“经济人”的优势,最大化利用自然资源。

(二)是否承认后代人利用自然资源需要贴现

功利主义是强调行为所带来的效用的理论,传统功利主义不考虑行为具体的动机和手段,而追求最后基于正负两方面好的效果之总和。贴现功利主义在前者基础上进行了改良,认为需要将特定行为在将来产生的效用进行贴现,以此判断该行为在多大程度上给主体带来幸福。贴现功利主义是经济学家们常用的社会福利函数的表现形式,这种社会福利函数将总社会福利表示为第 t 期效用乘折算因子的 t 次方后贴现到当期的和,越远期的效用在总社会福利中的权重越少^[8],所以贴现成为判断效率高低的因素。

效率原则明确承认自然资源可持续利用过程中存在贴现。该原则认为,人们利用自然资源与消费一样,存在“时间偏好”,更愿意在当下而不是远期对自然资源进行开发利用以获取其效用。而“时间偏好”需考虑自然资源利用行为的效用损失,贴现恰好反映了该损失的产生过程。损失的效用被称为贴现利息,针对第 n 期自然资源利用行为贴现后的剩余效用,可归纳为:剩余效用=当期效用 \times (贴现率) ^{n} 。该公式表明,在贴现率不变且小于1大于零的前提下,剩余效用同贴现期限呈反向变动关系。所以,当贴现期限为零,即由当代人对自然资源进行开发利用时,社会能够从中获取的效用最大,实现的效率水平也最高。反之,如果保留自然资源给后代人利用,就会带来贴现利息的损失,而且越远期的利用行为,贴现后的剩余效用越少。

相反,代际正义否认自然资源可持续利用过程中存在贴现。首先,存在性质上的贴现难题。代际正义认为,当代人和后代人对同一数量、品质的自然资源进行开发利用时,所产生的效用对主体而言是特定的、主观的,不能简单地通过贴现转换成货币数值进行比较。虽然在效率原则下,当代人更偏好在现时利用自然资源,但他们没有权利去降低后代利用等量自然资源的获益。罗默也主张,“在代际使用贴现率来反映一个具有无限寿命的消费者的不耐率(the rate of impatience),并在数值上一般采用市场利率作为贴现率,这是道德上不允许的(ethically impermissible)”^[9],当代人在追求自我完善的德性时应主动保护后代的道德伦理之善。并且,由于财产权对社会福利的贡献“一方面在于对工作的激励,另一方面则是对维护和提高财产价值的激励”^[10],所以对自然资源所有权进行代际分配后,可能促进后代人高效利用自然资源而减损当代人受激励程度,从而使得效用损失并不存在,无需贴现。

此外,还存在技术上的贴现难题。后代人对自然资源的开发利用无疑会受到诸多因素影响,我们尚且无法准确判断这些影响的大小和好坏。现实中各种贴现率是在不完备市场条件下形成的,主要是对现时经济状况的反映,而非完全是对自然资源持续利用的价值体现^[11]。假设我们在当下利用1单位自然资源可以获得100单位的效用,且已知同期货币贴现率,但五百年后,在通货膨胀、社会生产力和资源存量等因素影响

下,1单位的自然资源能产出多少效用将难以计算,同期货币贴现率也不能完全反映当时的自然资源利用状况。所以,贴现率受限于各种社会经济条件的变化,无法准确计算贴现利息会导致贴现过程进入技术困境。

三、分歧之化解:自然资源可持续利用符合效率原则

学科视野和分析方法的不同,是造成法学与经济学在自然资源可持续利用上存在分歧的主要原因。但深入分析自然资源可持续利用行为的目标、内涵与外部性,可以发现,其与效率原则的要求并无二致。

(一)契合效率原则的经济发展目标

效率原则追求同等投入下的产出最大化,旨在推动社会经济不断向前发展。自然资源可持续利用虽然表面上意在促进自然资源的长久利用,但实质上依然落入经济发展的目标范畴,和效率原则具有一致性。

可持续利用自然资源是可持续发展理念的具体要求,在有关可持续发展的各类会议、报告和文件中都可发现自然资源可持续利用的踪影。1992年联合国环境与发展会议通过了《里约宣言》,提出了可持续发展的二十七项原则,其中第三项为“公平、代际权和发展权原则”,第八项为“可持续的生产和消费原则”。这两项原则,确认了后代人对环境资源公平地享有权利,同时要求对自然资源的开发利用和消费应当是可持续的。我国1994年通过的《中国21世纪议程》第十四章为“自然资源保护与可持续利用”,其中提出了“保护资源、节约和合理利用资源”的方针。党的十八大以来,国家针对自然资源开展了多项体制机制改革,组建了自然资源主管部门。党的十九届四中全会指出,我国要“全面建立资源高效利用制度”,实行“资源总量管理和全面节约制度”,促进有限自然资源的长久高效利用,实现社会可持续发展。

可持续发展是社会发展的理念和方式,最终目标是实现社会向前发展。这要求我们不能脱离生态环境的实际承载能力而盲目追求经济的不断增长,也不能偏离“发展”这一社会运动轨迹,片面地强调生态环境保护 and 自然资源节约。即可持续发展强调经济发展的重要性和必要性,既追求经济增长的数量,也追求经济增长的质量。可持续利用自然资源应当服从可持续发展的目标追求,以“高质量的快速发展”为价值依归,充分发挥自然资源对当代和后代的积极作用。所以,从根本上讲,自然资源可持续利用也追求经济发展。

追求经济发展只是应然层面的表现,可持续利用自然资源在实然层面能够促进经济发展。第一,可持续利用要求经济主体在自然资源利用时脱离对“量”的依赖,“选择‘技术经济的发展模式……通过新技术、新设备、新工艺和新方法的利用,不断提高自然资源的利用效率’”^[12],降低对应产品的生产成本。第二,可持续利用反对以往粗放的、高消耗的利用模式,要求坚持节约优先原则,实施清洁生产制度,相对而言,这可为经济发展提供更多自然资源,满足经济发展的现实物质需要。第三,可持续利用要求为后代人保留一定数量的自然资源和利用这些自然资源的机会,避免后代人因自然资源短缺而缺少发展能力,陷入经济发展困境,有利于长远的经济社会发展。因此,自然资源可持续利用契合效率原则的经济发展目标,但追求的是高品质的而不是绝对数字的财富最大化。

(二)符合“成本—效益”分析方法

“成本—效益”分析方法是经济学行为理论的主要分析工具,是判断一个行为是否有效率的重要尺度。依据该方法的逻辑,在相同成本下一个行为如果能得到更多的效用产出,那它就好比另一个行为更有效率。代际正义追求社会的公平与正义,但正如波斯纳所指出的,“对公平正义的追求,不能无视代价”^{[13][22]}。所以,欲通过可持续利用自然资源实现代际正义,必须考察蕴含在该行为下的成本。

首先,可持续利用对自然资源产权进行代际分配,能够降低社会交易成本,实现更有效率的利用。一方面,若将所有权主体限定为当代人,那么当代人就有权过度利用自然资源,导致当代工业化生产不注重技术创新和利用效率的提高,陷入“高投入”和“高消耗”的不良循环。而单位产出所对应的自然资源投入越多,

包含的自然资源开采成本和使用成本就越大,生产相应产品所花费的成本也就越高,那么买卖此类产品的交易成本也会增加,不利于社会总效用的提高。另一方面,若将所有权同时分配给当代人和后代人,当代人就有义务节约和保护自然资源,避免对自然资源毫无节制地开发利用。此时,对于当代而言,国家和政府等自然资源管理主体有职责通过许可制度和有偿使用制度防止经济主体过度开发利用自然资源。而经济主体为了维持市场竞争优势地位,会选择改善自身生产条件,提高自然资源利用效率,从而降低单位产品的生产成本和消费者买入该类产品的交易成本。对于后代而言,由于避免了自然资源短缺造成的发展难题,生产同类产品便无需采用其他高昂的物质资料和生产技术,同样削减了生产成本。我国现阶段推行的自然资源产权制度改革,通过对相关权利主体、内容、期限登记造册,明晰各类自然资源的权利归属情况,可以减少和避免因权属不明而在利用中出现纠纷,降低利用自然资源的总成本。

其次,可持续利用要求节约和循环利用自然资源,充分运用其使用价值。对自然资源进行节约利用和循环利用,短期来看,会因为先进技术或设备的投入而增加生产成本,但长远来看,可以防止自然资源浪费,提高自然资源的效用产出和利用效率。自然资源的投入意味着成本的投入,自然资源的投入量减少代表着单位产品的生产成本会下降,也代表着该利用行为是有效率的,这正是希望长久保持竞争优势地位的市场主体所追求的。

再次,可持续利用自然资源要求各国和各地区间加强合作。由于自然资源具有稀缺性,对于权属尚未明确和流动性的自然资源,不同主体容易从“经济人”角度出发,抢先开发和过度利用这些自然资源。但“经济人”的理性是有限的,“人在行为上并不是追求效用最大化,实际上人会根据对环境的认知和自己有限的思维,然后作出能让自己满意即可的选择”^{[13]58}。自利思维和不同程度的理性容易引发一系列纠纷,增加人类为利用自然资源而支出的成本,北极的资源争夺就是典型的例子。而通过相关主体间的合作与沟通,共同制定可持续开发利用的方案并严格实施,能够降低各自为政的利用成本,同时还能获得政治、生态和科技上的效用。

所以,通过“成本—效益”方法分析自然资源可持续利用行为,发现可持续利用能够降低自然资源利用的成本,是实现代际正义和效率目标的更好途径。

(三)提供利于经济发展的社会环境

效率原则对财富最大化的追求建立在相对稳定、和平的社会基础之上,倘若社会动荡不安,生产将停滞,交易活跃度也会下降,不利于经济发展。而自然资源可持续利用,存在提供和维持稳定的社会环境的正外部性。

首先,我国2018年《宪法》第九条规定,“国家保障自然资源的合理利用……禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源”。2014年《环境保护法》第四条规定,我国采取有利于节约和循环利用资源的经济、技术政策和措施;第三十条规定,对自然资源要合理开发,保护生物多样性和保障生态安全。此外,各自然资源单行法中都有节约利用、合理开发或可持续利用的规定。可见,自然资源可持续利用已经上升为我国基本国策和法律制度,不合理地开发利用自然资源构成违法行为,需要依法追究相应责任。因此,可持续利用是对法律安定性和国家自然资源管理秩序统一性的尊重,有利于国家治理的稳定。

再者,可持续利用自然资源是尊重和保护自然的表现,是对生态规律的服从。每一个客观的存在物都有自己内在的客观规律^[14],对自然资源的利用应当符合其更新周期规律,发挥其生态功能。过度开发利用行为只注重自然资源的经济价值,往往采取粗劣的方式、手段,同时不注意对开发过程中的污染进行防治,使附着在自然资源上的生态价值无法为人类和其他生物享有,甚至造成严重的生态破坏和环境污染,引起突发环境事件和环境健康群体性事件。而可持续利用要求合理开采和利用自然资源,注重维护生态价值,能减少这些不稳定因素的出现,避免对社会造成不利影响,从而为经济发展提供良好环境。

四、结语

代际正义的伦理话语源于人们对自然资源供给的有限性和现代人对自然资源需求的几乎无限性的矛盾的意识自觉^[15]。该意识自觉为可持续利用自然资源提供了伦理基础,也构筑了相应法律制度的基石。虽然效率原则从财产权归属和贴现角度出发,认为自然资源可持续利用不利于财富最大化,但是透过自然资源可持续利用的目标、内涵与外部性,发现可持续利用自然资源在实质上符合效率原则。最后,尽管环境经济核算时无法避免引入贴现率,但政府决策者应当认识到,自然资源的公共属性与非永续增加的内在特点决定了应该采取零贴现率^[16]。我们希望,政府能够在关涉自然资源的公共决策中,吸收代际正义理念并采取零贴现率,避免当代过度利用自然资源,促进经济社会的可持续发展。

参考文献:

- [1] 习近平.要为子孙后代留下生存根基[N].新民晚报,2017-05-28(A01).
- [2] 李文华.《中国自然资源通典》介绍[J].自然资源学报,2016,(11):1969-1970.
- [3] 蔡守秋.论公众共用自然资源[J].法学杂志,2018,(4):43-53.
- [4] Tim Mulgan. Future People: A Moderate Consequentialist Account of Our Obligations to Future Generations[M]. Oxford: Oxford University Press, 2006: 197-198.
- [5] 刘雪斌.论代际正义的原则[J].法制与社会发展,2008,(4):140-148.
- [6] 杨盛军.环境代际正义的实现——论三种伦理主体的道德建构[J].吉首大学学报(社会科学版),2009,(3):5-9.
- [7] 汪劲.环境法学(第四版)[M].北京:北京大学出版社,2018:72.
- [8] 约翰·罗默.全球变暖背景下的分配伦理[EB/OL].<http://ft.newdu.com/economics/lecture/201803/203740.html>, 2018-03-09.
- [9] Roemer J. Once More on Intergenerational Discounting in Climate-Change Analysis: Reply to Partha Dasgupta[J]. Environmental and Resource Economics, 2013, (56): 141-148.
- [10] 斯蒂文·萨维尔.法律的经济分析[M].柯华庆,译.北京:中国政法大学出版社,2009:7.
- [11] 陈安宁.自然资源利用贴现率探讨[J].资源科学,2020,(3):13-16.
- [12] 朱解放.马克思自然资源理论对我国自然资源可持续利用的启示[J].重庆邮电大学学报(社会科学版),2015,(5):6-12.
- [13] 熊秉元.正义的成本:当法律遇上经济学[M].北京:东方出版社,2014.
- [14] 刘丽红.绿色发展理念中人与自然的辩证发展逻辑——基于《1844年经济学哲学手稿》的自然观[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版),2020,(7):11-14.
- [15] 沈昊驹.罗默的代际正义思想研究[J].中南财经政法大学学报,2018,(4):33-39.
- [16] 王月欣.从形成机理视角谈自然资源价值计算中的贴现率问题[J].生态经济,2012,(2):56-58.

(责任编辑:刘同清)